

98.029

**Message
concernant l'initiative populaire «pour garantir l'AVS –
taxer l'énergie et non le travail!»**

du 13 mai 1998

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message concernant l'initiative populaire «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!». Nous vous proposons de soumettre cette initiative sans contre-projet au peuple et aux cantons et de recommander son rejet.

Vous trouverez ci-joint le projet d'arrêté.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

13 mai 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Le but de l'initiative populaire «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» est de réaménager de manière écologique et sociale le système fiscal. Le travail doit être moins taxé et l'énergie taxée plus fortement. L'initiative vise trois objectifs d'une grande portée politique: diminuer les atteintes à l'environnement, lutter contre le chômage et assurer le financement des œuvres sociales. Ces objectifs doivent être atteints grâce à une vaste réforme fiscale aux visées écologiques.

L'institution d'une taxe sur l'énergie doit être rendue possible par un nouvel article constitutionnel, qui définit la matière imposable. Les auteurs de l'initiative ont volontairement omis de préciser l'assujettissement, la base de calcul et les taux. Les dispositions transitoires de la constitution fédérale qui sont proposées prévoient deux affectations du produit de la taxe: financer un abaissement éventuel de l'âge de la retraite et réduire, dans une mesure socialement supportable, les cotisations sociales; l'ampleur du déplacement des charges fiscales est également laissée volontairement ouverte.

Du point de vue de la politique budgétaire, il n'est pas possible d'approuver l'initiative. Le Conseil fédéral approuve certes les efforts visant à imposer davantage l'énergie à moyen et à long terme. L'impulsion, qu'un abaissement des coûts du travail par une réduction des cotisations sociales donnerait à l'économie et à l'emploi est également souhaitée. La situation sur le plan financier, en particulier le besoin prouvé de financement des assurances sociales qu'il reste à couvrir ne permet cependant pas au Conseil fédéral de se lancer dans une réforme fiscale écologique qui serait neutre au niveau du produit des impôts. L'utilisation des fonds proposée par l'initiative n'aurait que très peu d'incidence sur les recettes et restreindrait considérablement la marge de manœuvre budgétaire. Les ressources si nécessaires de l'imposition de l'énergie ne seraient plus à disposition pour financer les tâches de la Confédération et stabiliser financièrement les assurances sociales. Cela est d'autant plus vrai que la marge de manœuvre en matière d'imposition de l'énergie est restreinte vu les prix pratiqués dans les pays voisins. L'initiative est donc contraire à une politique budgétaire cohérente.

De l'avis du Conseil fédéral, les effets sociaux de l'initiative sont également défavorables. Financer l'abaissement éventuel de l'âge de la retraite en taxant l'énergie serait inopportun car cela reviendrait à augmenter les coûts des assurances sociales et aggraverait leurs problèmes de financement.

Sous l'angle économique, l'initiative ne soulève que peu d'objections, à condition toutefois que la taxe sur l'énergie soit introduite progressivement et de façon prévisible, et que les taux soient supportables pour l'économie. Cet aspect revêt une extrême importance du fait de la globalisation de l'économie. L'initiative ne devrait donc guère affecter la compétitivité de la Suisse, pour autant que la fiscalité tienne compte du contexte international. A long terme, il n'est pas exclu que les investissements de rationalisation et de renouvellement induits par l'imposition accrue des agents énergétiques n'aient tendance à exercer une influence positive sur la croissance économique. Malgré les réserves du Conseil fédéral à l'égard d'une réduction des cotisations sociales, les effets de l'initiative sur l'emploi devraient être légèrement favorables dans les conditions évoquées ci-dessus.

✚

Du point de vue de l'énergie et de l'environnement, l'exigence d'une taxation plus lourde des agents énergétiques mérite d'être soutenue. Cela représenterait une contribution substantielle au développement durable.

L'examen des objectifs de l'initiative «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» sous l'angle budgétaire, social et économique, ainsi que sur celui de l'emploi, de l'énergie et de l'environnement donne un constat négatif, raison pour laquelle le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative sans contre-projet.

Le Conseil fédéral est prêt à faire avancer rapidement une réforme fiscale écologiquement bénéfique. C'est pourquoi, dans le cadre de ses objectifs pour 1998, il a décidé d'entamer cette année encore les travaux préliminaires d'une telle réforme. Ce calendrier devrait permettre de procéder à une consultation sur le projet au cours de l'an prochain. Il paraît réaliste d'envisager de soumettre un message assorti d'un projet de loi sur l'imposition de l'énergie aux Chambres fédérales d'ici 2001 au plus tard. La nécessité de soumettre une nouvelle base constitutionnelle dépendra de l'état des travaux du Parlement concernant un contre-projet à l'initiative «énergie et environnement» et à l'initiative solaire. Par les travaux qu'il a déjà entrepris, le Conseil fédéral entend assumer son rôle dirigeant dans la question de la réforme fiscale écologique. Le but de cette réforme est d'aménager à long terme la fiscalité de façon à ce qu'elle contribue substantiellement au développement durable par une imposition plus forte de l'énergie et la réduction des charges salariales, ainsi qu'au financement des tâches de la Confédération, notamment des charges futures dans le domaine des assurances sociales.

Le pilier central de la réforme fiscale écologique sera l'imposition plus forte des agents énergétiques. Quant à l'affectation de son produit, la consolidation financière des œuvres sociales a clairement la priorité sur une diminution des prélèvements en pour cent sur les salaires. La question de savoir, une fois le financement des assurances sociales garanti, dans quelle mesure il sera possible de réduire les cotisations aux dites assurances, reste ouverte.

Message

1 Aspects formels

11 Texte de l'initiative «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!»

L'initiative populaire «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» a été déposée à la Chancellerie fédérale le 22 mai 1996. Elle a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme suit:

Art. 41^{quater} (nouveau)

Pour assurer le financement partiel ou total des assurances sociales, la Confédération prélève une taxe sur les vecteurs d'énergie non renouvelables et sur l'électricité d'origine hydraulique produite dans les centrales d'une puissance de plus d'un mégawatt.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Art. 24 (nouveau)

¹ En cas d'abaissement de l'âge ouvrant droit à la rente de vieillesse, les coûts supplémentaires de l'AVS ainsi induits seront couverts par le produit de la taxe sur l'énergie selon l'article 41^{quater}.

² Pour le surplus, le produit de la taxe sur l'énergie est affecté, afin de la rendre socialement supportable, à la réduction des cotisations des employés et des employeurs au titre de l'AVS, de l'AI, de l'APG et de l'assurance-chômage, ainsi que des cotisations des indépendants au titre de l'AVS, de l'AI et de l'APG. Les personnes sans activité lucrative et dont le revenu n'atteint pas un montant minimum fixé par la loi, bénéficient d'une rétrocession fiscale compensant la hausse moyenne, due à la taxe, du coût de l'énergie.

³ La taxe sur l'énergie est introduite graduellement par étapes régulières et prévisibles. La loi peut prévoir des allégements fiscaux temporaires pour les cas de rigueur.

12 Aboutissement

Dans sa décision du 4 novembre 1996, la Chancellerie fédérale a constaté qu'avec 113 153 signatures valables, l'initiative «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» avait abouti formellement (FF 1996 V 121).

13 Délais de traitement

En vertu de l'article 29, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), le Conseil fédéral doit présenter aux Chambres fédérales un message concernant l'initiative populaire «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» le 22 mai 1998 au plus tard. De son côté, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 22 mai 2000 pour traiter l'initiative (art. 27, 1^{er} al., LREC).

14 Validité

141 Unité de la forme

Selon l'article 121, 4^e alinéa, de la constitution, une initiative «peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces»; des formes mixtes ne sont pas admises (art. 75, 3^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques; RS 161.1). La présente initiative a exclusivement la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc respectée.

142 Unité de la matière

Selon l'article 121, 3^e alinéa, de la constitution, une initiative ne peut porter que sur une matière à la fois. Le but de cette disposition est de permettre aux électeurs de se forger un avis et d'exprimer leur volonté en toute liberté, sans confusion possible. L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative (art. 75, 2^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques). D'après la pratique du Tribunal fédéral et des autorités fédérales, les combinaisons autorisées comprennent notamment le lien entre un objectif et le financement requis à cet effet, entre une exigence et une disposition transitoire, ou entre diverses exigences ayant entre elles un rapport logique.

L'initiative «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» demande que la Confédération institue une taxe sur les agents énergétiques non renouvelables et sur l'électricité, pour d'une part financer l'abaissement éventuel de l'âge de la retraite et d'autre part réduire les cotisations sociales des salariés, des employeurs et des indépendants. La taxe sur l'énergie est censée être instituée par étapes régulières et prévisibles. L'initiative entend créer par là une incitation à économiser l'énergie. Parallèlement, les ressources financières permettront de développer les assurances sociales et d'en redéfinir le financement. Les auteurs de l'initiative en attendent des conséquences favorables sur l'économie. Il y a donc un lien financier, logique et matériel très étroit entre les objectifs sur le plan de l'énergie, de l'environnement et de la politique sociale, et les considérations économiques. L'initiative «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» est donc conforme au critère de l'unité de la matière.

143 Applicabilité de l'initiative

Il n'existe pas de disposition fédérale qui déclare invalide une initiative inapplicable. Cependant les tâches inapplicables ne sauraient relever de l'action de l'Etat. Aussi est-il raisonnablement impossible qu'elles fassent l'objet d'une votation populaire.

Selon la doctrine et la pratique, une initiative est inapplicable quand elle l'est manifestement non seulement dans le temps, mais aussi matériellement.

L'institution d'une taxe sur l'énergie pour financer l'abaissement éventuel de l'âge de la retraite et pour réduire les cotisations sociales provoquerait certes un certain travail administratif. Le volume de ce dernier serait toutefois limité si certaines conditions étaient remplies. Les mesures prises à l'étranger prouvent en outre qu'il est possible de faire en sorte que la fiscalité ait des effets bénéfiques pour l'écologie. L'initiative «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» est donc applicable.

2 Point de la situation

21 Point de la situation sur le plan énergétique et environnemental

Les *objectifs* principaux de la politique de l'énergie sont l'utilisation économe et rationnelle des agents énergétiques et la promotion des énergies renouvelables. Ces objectifs sont mis en œuvre par le programme ENERGIE 2000. Ce programme d'action a pour but de ramener jusqu'en l'an 2000 la consommation des énergies fossiles, donc les émissions de CO₂, au niveau de 1990, puis de la réduire. ENERGIE 2000 vise en outre à diminuer le taux de croissance de la demande en électricité et à stabiliser cette demande après l'an 2000. Le programme fixe des cibles quantitatives quant à l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans l'approvisionnement énergétique, au développement modéré des centrales hydrauliques et à l'augmentation de la puissance des centrales nucléaires actuelles. Il doit être poursuivi après l'an 2000.

La production, le transport et la consommation d'énergie ont une influence décisive sur l'environnement, notamment sur le climat et la qualité de l'air. La *Convention sur le climat*, que la Suisse a ratifiée en 1993, oblige notre pays à participer à une stratégie internationale visant à empêcher une perturbation dangereuse du climat du fait de l'activité humaine. Après la stabilisation des émissions de CO₂, il s'agira dans un premier temps de les réduire, d'ici 2010, de dix pour cent par rapport à 1990. Cet objectif est conforme à l'évolution internationale. La 3^e Conférence sur le climat, qui s'est tenue en décembre 1997 à Kyoto, oblige impérativement tous les Etats industriels à diminuer leurs rejets des principaux gaz à effet de serre. En Suisse, l'objectif de la protection de l'air est de protéger la santé humaine et l'environnement des atteintes nocives et gênantes. Dans sa *stratégie de lutte contre la pollution de l'air*, le Conseil fédéral a fixé la diminution annuelle minimale des émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote et de composés organiques volatils sur l'ensemble du territoire suisse.

Lancé en 1990 par le Conseil fédéral, le programme ENERGIE 2000 se fonde sur le partenariat de tous les milieux concernés. Par des mesures de leur choix et des contributions financières, la Confédération, les cantons, les communes et les organisations non gouvernementales encouragent l'emploi rationnel de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables. Dans son bilan intermédiaire de 1995, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a constaté – sur la base du contrôle approfondi des résultats – que plusieurs *mesures* qui avaient été prises contribueraient de façon appréciable à la réalisation des objectifs d'ENERGIE 2000. Au niveau fédéral, des actes législatifs sont

entrés en vigueur avec l'arrêté sur l'énergie du 14 décembre 1990 (AE; RS 730.0) et l'ordonnance sur l'énergie du 22 janvier 1992 (Oen; RS 730.01). Les mesures de l'AE et de l'OEn sont efficaces et applicables moyennant des charges raisonnables. Grâce au programme d'investissement 1997/99, il a été possible d'engager des ressources supplémentaires pour encourager l'utilisation rationnelle de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables. Mais les objectifs à long terme (réduction des émissions de CO₂ et stabilisation de la demande en électricité) ne pourront guère être atteints sans renforcer et développer la politique énergétique pour la période suivant l'an 2000.

Outre l'intensification de la collaboration de tous les milieux intéressés, la loi sur l'énergie et celle sur le CO₂ créeront de nouvelles bases juridiques. Le 21 août 1996, le Conseil fédéral a transmis aux Chambres le message concernant la *loi sur l'énergie*. Les éléments essentiels du projet sont la coopération et la subsidiarité. La loi sur l'énergie comprend des dispositions sur l'approvisionnement optimal du point de vue économique et sur les mesures que les cantons doivent prendre pour utiliser rationnellement l'énergie, ainsi que des mesures d'encouragement du recours aux nouvelles énergies et de l'utilisation rationnelle de l'énergie. Dans certains secteurs, la loi sur l'énergie prévoit des mécanismes d'ordre économique.

Le 17 mars 1997, le Conseil fédéral a approuvé le message – destiné aux Chambres – relatif à la *loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂*. Cette loi fixe comme objectif pour 2010 une réduction des émissions de CO₂ de 10 pour cent par rapport à 1990. L'objectif sera atteint en premier lieu par des mesures librement consenties et par celles de la Confédération portant sur le CO₂ (entre autres loi sur l'énergie, développement d'ENERGIE 2000, redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations). L'évolution des émissions de CO₂ sera évaluée régulièrement. La taxe sur le CO₂ à caractère subsidiaire ne sera introduite que s'il est prévisible que l'objectif ne sera pas atteint par les autres mesures. L'éventuel produit de la taxe sur le CO₂, qui oscillerait selon les estimations entre 2,5 et 3 milliards de francs par an (pour un taux maximum par tonne de CO₂ de 210 fr. pour les carburants et de 30 fr. pour les combustibles), serait remboursé à la population et à l'économie au prorata des taxes globales versées.

La Confédération et les cantons ont déjà pris toute une *série de mesures destinées à réduire la pollution de l'air*. Celles-ci comprennent la limitation des rejets concernant des substances nocives et des installations, les critères de qualité des combustibles et carburants, ainsi que les valeurs limites pour les gaz d'échappement et l'obligation d'entretenir les véhicules du point de vue desdits gaz. Grâce à ces mesures, la qualité de l'air s'est nettement améliorée par rapport aux années 80. Les objectifs de la stratégie de lutte contre la pollution de l'air ne sont toutefois pas atteints – et de loin – en ce qui concerne les NO_x et les émissions de composés organiques volatils (COV). D'importantes mesures sont encore à prendre sur ce plan. Des instruments d'ordre économique peuvent contribuer notablement à la réalisation de l'objectif. Les Chambres ont déjà approuvé l'introduction de taxes d'incitation sur les COV et sur l'huile de chauffage extra-légère d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 pour cent. Le Conseil fédéral a mis en vigueur l'ordonnance concernant la taxe d'incitation sur l'huile de chauffage extra-légère le 1^{er} janvier 1998. D'après la loi sur la protection de l'environnement, ces recettes seront remboursées à la population.

Le 21 mars 1995, l'*initiative populaire* «destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage (initiative énergie et environnement)» et l'*initiative populaire* «pour l'introduction d'un centime solaire (initiative solaire)» ont été

déposées à la Chancellerie fédérale. Le Conseil fédéral rejette ces deux initiatives sans contre-projet direct, estimant qu'elles vont trop loin. Mais malgré ce rejet, le Conseil fédéral entend renforcer les mesures d'amélioration du rendement énergétique dans tous les secteurs et pour tous les agents énergétiques, ainsi qu'encourager le recours aux énergies renouvelables. Les bases en seront les lois sur l'énergie et sur le CO₂ ainsi que le développement du programme énergétique pour la période suivant l'an 2000. La loi sur le CO₂ est un contre-projet indirect à l'initiative énergie et environnement.

22 Prix et imposition de l'énergie en Suisse

En Suisse, les prix réels de l'énergie ont beaucoup baissé par rapport à la première moitié des années 70. En 1996, l'essence coûtait 18 pour cent, l'huile de chauffage extra-légère 34 pour cent, le gaz naturel 26 pour cent et l'électricité neuf pour cent de moins qu'en 1973, c'est-à-dire qu'avant la première crise du pétrole. Entre 1990 et 1996, le prix réel de l'huile de chauffage extra-légère et du gaz naturel a même baissé, alors qu'il est resté pratiquement stable dans le cas de l'essence. Seule l'électricité a connu une hausse réelle des prix ces dernières années. Cette évolution durable a diminué l'attrait d'une utilisation rationnelle de l'énergie et du recours aux énergies renouvelables.

Aujourd'hui déjà, l'énergie est grevée en Suisse de diverses redevances (cf. tableau 1). Au niveau fédéral, il s'agit de l'impôt sur les huiles minérales (carburants et combustibles) ainsi que de la taxe à la valeur ajoutée sur les agents énergétiques. L'imposition de l'énergie procure actuellement à la Confédération *des recettes estimées à plus de 5 milliards*, soit quelque 14 pour cent des recettes totales ou 1,4 pour cent du produit intérieur brut. A l'échelon des cantons et des communes, il n'existe pas de taxe significative sur les agents énergétiques. En revanche, les régales et concessions dans le secteur de l'énergie produisent des recettes de l'ordre de 400 millions par an. Les principales redevances de ce genre sont les redevances hydrauliques.

Recettes provenant des taxes sur l'énergie en Suisse en 1997

Tableau 1

Genre de taxe	Total des recettes en millions de francs	Remarques
impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles miné- rales grevant les carburants	4115 ¹	impôt fédéral sur l'essence avec et sans plomb, l'huile Diesel ainsi que sur d'autres carburants, selon le compte d'Etat 1997

¹ A la suite du passage à l'imposition des huiles minérales, seuls les produits de onze mois ont été perçus en 1997.

Genre de taxe	Total des recettes en millions de francs	Remarques
impôt sur les huiles minérales grevant les combustibles et autres produits à base d'huiles minérales	16 ²	impôt fédéral sur les diverses huiles de chauffage, le gaz naturel et d'autres produits à base d'huiles minérales, selon le compte d'Etat 1997
TVA sur les agents énergéti- ques	700	taxe fédérale; recettes estimées
récales et concessions dans le secteur énergétique	284	taxes cantonales et communales; valeurs de 1995; approu- vée par les Chambres, la hausse du plafond de la rede- vance hydraulique rapportera 70 à 75 millions en 1997, et 120 à 130 millions dès 1998, à condition d'être exploitée à fond.

Le tableau 2 permet de calculer la charge fiscale des principaux agents énergétiques en chiffres absolus et par rapport aux prix ou aux tarifs de l'énergie. La charge fiscale, exprimée en pour cent des prix ou des tarifs, est de loin la plus élevée pour les carburants, où elle atteint près de 70 pour cent. Pour l'huile de chauffage, le gaz naturel, le charbon et l'électricité, la part des taxes oscille entre zéro et dix pour cent environ.

Taxes sur les principaux agents énergétiques

Tableau 2

Agent énergétique	Prix ou tarifs de l'énergie	Taxes en fr. ou ct par unité négociée	Part des taxes en % des prix et tarifs de l'énergie
essence sans plomb ^{1/3}	1,21 fr./l	0,81 fr./l	67,8
essence avec plomb ^{1/3}	1,32 fr./l	0,90 fr./l	68,2
huile Diesel ^{1/3}	1,28 fr./l	0,85 fr./l	66,4
huile de chauffage EL ^{1/3}			
– industrie	270 fr./1000 l	30,08 fr./1000 l	11,1
– ménages	332 fr./1000 l	33,86 fr./1000 l	10,2
huiles de chauffage M/L ^{2/3}	205 fr./t	25,06 fr./t	12,2
gaz naturel ^{1/3}			
– industrie	347 fr./10 ⁷ kcal	25,18 fr./10 ⁷ kcal	7,3
– ménages	638 fr./10 ⁷ kcal	42,94 fr./10 ⁷ kcal	6,7
charbon ²	73 fr./t	4,46 fr./t	6,1

² A la suite du passage à l'imposition des huiles minérales, seuls les produits de onze mois ont été perçus en 1997.

Agent énergétique	Prix ou tarifs de l'énergie	Taxes en fr. ou ct par unité négociée	Part des taxes en % des prix et tarifs de l'énergie
électricité ^{1/4}			
– industrie	14,7 ct/kwh	0,9 ct/kwh	6,1
– ménages	19,7 ct/kwh	1,2 ct/kwh	6,1

¹ Source: IEA Statistics – Energy Prices and Taxes, 2. Quarter 1997, OCDE/IEA 1997

² Source: IEA Statistics – Energy Prices and Taxes, 1. Quarter 1997, OCDE/IEA 1997

³ Y compris contribution au stockage obligatoire

⁴ Le tarif de l'électricité comprend les redevances hydrauliques, les taxes spéciales, les contributions aux infrastructures et les prestations préalables, qui ne sont pas comptées séparément.

La comparaison avec l'étranger donne un classement qui varie en fonction des agents énergétiques. Pour les carburants, le prix du litre d'essence (taxes comprises) figure dans le quart inférieur du tableau comparatif des pays de l'OCDE. Pour l'huile Diesel, en revanche, notre pays est dans le quart supérieur. Les prix suisses de l'huile de chauffage se trouvent également dans le quart inférieur. Pour le gaz naturel, ils figurent dans le tiers supérieur de la gamme. Les tarifs de l'électricité destinés à l'industrie sont les plus élevés après ceux du Japon. Ce classement ne tient toutefois pas compte des tarifs spéciaux pour gros clients. Quant aux tarifs de l'électricité destinée aux ménages en Suisse, ils se trouvent à peu près au milieu du tableau.

Même si, sur le plan des prix, la marge de manœuvre disponible par rapport à l'étranger dépend de plusieurs facteurs, il est permis de constater que des hausses des taxes sur les agents énergétiques sont possibles, d'une manière générale. Pour les carburants, la marge de manœuvre est limitée avant tout par le rapport avec les prix pratiqués dans les pays limitrophes. D'une façon générale, l'imposition de l'énergie connaît certaines limites, dictées notamment par la compétitivité de l'économie suisse.

Dans le cadre de la *stratégie «Le développement durable en Suisse»*, le Conseil fédéral a demandé qu'il soit examiné dans quelle mesure il est possible de stimuler, par la politique financière et un régime de taxes, la création d'emplois, et d'atteindre les objectifs fixés en matière de politique environnementale et énergétique. Il faudra en l'occurrence exposer les possibilités de transférer vers l'énergie la charge imposée au facteur travail, en présenter les incidences sur la politique économique, sociale et énergétique, et décrire également les tendances qui se dessinent sur le plan international. Cette étude se fera dans le cadre des travaux concernant la réforme fiscale écologique (cf. chap. 253 et 6).

Une imposition plus lourde des agents énergétiques est également évoquée à propos du *financement des assurances sociales*.

Enfin le *Parlement* et des *initiatives populaires* exigent que l'on progresse vers une imposition plus forte de l'énergie. Rappelons notamment les différentes propositions de taxe sur l'énergie faites au cours des débats consacrés à la loi sur l'énergie. Lors de la session d'été de 1997, le Conseil national a approuvé à une faible majorité une taxe de 0,6 centime par kilowattheure frappant les énergies non renouvelables, destinée à encourager la technologie des énergies renouvelables et les économies d'énergie. Le Conseil des Etats a toutefois rayé cette taxe de la loi sur l'énergie. Les commissions préparatoires (commissions de l'environnement, de l'aménagement du

territoire et de l'énergie: CEATE) des deux conseils entendent approfondir la question de l'introduction d'une taxe sur l'énergie. Les cantons de montagne exigent une telle taxe sur les énergies non renouvelables, notamment pour sauvegarder la compétitivité des centrales hydrauliques après la libéralisation du marché de l'électricité. La proposition des cantons de montagne diffère de la taxe sur l'énergie décidée par le Conseil national en ce sens que, pendant une période transitoire, un tiers des ressources dégagées serait affecté à l'abaissement des impôts sur les salaires. Au terme de la période transitoire, le produit de la taxe serait rétrocédé intégralement au peuple et à l'économie sous forme de baisse des cotisations sociales (AVS, AI, APG, AC).

Les initiatives «*énergie et environnement*» et «*solaire*» visent également une taxation des agents énergétiques. L'initiative énergie et environnement entend stabiliser en huit ans la consommation des énergies non renouvelables, puis la réduire de 1 pour cent par an en moyenne au cours des 25 ans suivants. Trois ans au plus tard après l'approbation du projet, une taxe d'incitation serait prélevée sur les énergies non renouvelables et sur l'électricité des grandes centrales hydrauliques. Le produit de la taxe sera rétrocédé aux ménages et aux entreprises, de façon supportable socialement et sans influencer sur la quote-part des prélèvements publics. Des réglementations spéciales de durée limitée sont possibles pour les entreprises fortes consommatrices d'énergie. L'initiative solaire propose de lever pendant 25 ans une redevance affectée sur les énergies non renouvelables pour financer des subventions d'incitation au recours à l'énergie solaire et à l'utilisation rationnelle de l'énergie. Le taux de la redevance passerait de 0,1 à 0,5 centime/kilowattheure pendant les cinq premières années. En 2010, cela rapporterait environ 880 millions de francs. La moitié au moins des recettes devrait être consacrée à encourager le recours à l'énergie solaire. *Le Conseil fédéral rejette ces deux initiatives sans contre-projet direct, estimant qu'elles vont trop loin.*

Le 18 novembre 1997, dans le cadre du débat sur l'initiative du canton de Lucerne concernant la mise en œuvre rapide d'une réforme fiscale écologique, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a rédigé une motion (n° 97.3547) exigeant d'ici 2001 un message relatif à une réforme fiscale ayant un contenu axé sur l'écologie. La CEATE du Conseil national demande aussi, par une motion, que le Conseil fédéral présente un message sur une réforme fiscale écologique et neutre du point de vue des recettes, cela d'ici 2002 (motion n° 97.3540). Le Conseil national a approuvé cette motion lors de la session de décembre 1997.

23

Réformes fiscales écologiques à l'étranger

Des réformes fiscales écologiques ont été réalisées dans quelques pays étrangers. Dans le cadre de l'OCDE, on assiste à des tentatives de promouvoir le développement durable au niveau des économies. L'imposition accrue de l'énergie y jouera un rôle important. Depuis des années, en outre, l'OCDE étudie les incidences, sur l'économie, d'une taxation plus lourde de l'énergie. Dans les pays de l'Union européenne aussi, l'introduction d'une taxe sur le CO₂ et sur l'énergie est une question fiscale et écologique importante depuis le début des années 90. Toutefois, le Conseil des ministres n'a pas encore adopté les propositions de directives de la Commission européenne.

Une série de pays de l'OCDE se sont également engagés sur la voie de réformes fiscales bénéfiques pour l'écologie. Cela va de l'adoption de taxes écologiques diverses (par exemple sur les engrais, les emballages, les piles, etc.) à des réformes plus générales et plus complexes, assorties d'une restructuration et d'une redistribution notables des charges fiscales. Les pays scandinaves et les Pays-Bas sont ceux qui ont progressé le plus dans cette voie. Le Danemark, la Suède et les Pays-Bas ont adopté des taxes écologiques dans le cadre de réformes fiscales plus générales.

En 1991, la *Suède* a réalisé une profonde réforme fiscale, qui comportait une redistribution des impôts de l'ordre de six pour cent du PIB. L'objectif principal de cette réforme était d'éliminer une série d'impôts créant des distorsions. Pour maintenir le niveau des recettes fiscales, quelques impôts indirects ont été augmentés et de nombreuses taxes écologiques adoptées, notamment sur les émissions de CO₂, de soufre et de NO_x.

En 1994, le *Danemark* a mis en chantier une vaste réforme fiscale. Les buts fondamentaux en sont l'abaissement des taux marginaux d'imposition pour toutes les classes de revenus, l'élimination des possibilités d'échapper au fisc ainsi que le transfert progressif de la charge fiscale du revenu et du travail vers l'énergie. Ainsi l'imposition de l'énergie des ménages a augmenté et, en 1996, de nouvelles taxes écologiques sur la consommation d'énergie de l'industrie ont été introduites (taxes sur le CO₂ et le SO₂); ces taxes seront relevées progressivement jusqu'en l'an 2000. Toutes les recettes provenant de l'industrie lui sont rétrocédées sous forme de subside en faveur des investissements réalisés pour économiser l'énergie ainsi que d'abaissements des cotisations sociales des employeurs.

Ces dernières années, les *Pays-Bas* ont institué toute une série d'impôts écologiques: une taxe CO₂ sur les combustibles et les carburants (1992), des impôts sur les prélèvements d'eau dans la nappe phréatique, sur les déchets et l'uranium 235 (1995) ainsi qu'une taxe sur l'énergie pour les petits consommateurs d'énergie (ménages, petites entreprises, immeubles administratifs, etc.). Le produit total des impôts écologiques constitue 2,5 pour cent de toutes les recettes fiscales, la part du lion revenant aux taxes sur l'énergie. Ce produit est rétrocédé aux ménages, sous forme d'abaissement de l'impôt sur le revenu, et aux employeurs, sous forme de réduction des cotisations sociales, au prorata des montants qu'ils ont versés.

En *Finlande*, la réforme fiscale en cours porte sur une réduction des impôts sur le revenu et des cotisations sociales pesant sur le facteur travail. Cette réduction est de l'ordre de cinq milliards de marks finlandais, soit environ un pour cent du PIB. Ces pertes fiscales sont compensées partiellement par une augmentation et une restructuration des taxes sur l'énergie, ainsi que par de nouvelles taxes écologiques.

En *Norvège*, l'électricité est imposée et une taxe est prélevée sur le CO₂. Cette dernière date de 1991 et a été relevée continuellement ces dernières années. Jusqu'ici, les recettes étaient versées dans la caisse générale de l'Etat. Une part en sera consacrée désormais à réduire les impôts sur le montant global des salaires ou d'autres impôts.

Le tableau 3 ci-dessous donne un aperçu, centré sur l'institution de taxes sur l'énergie, des réformes fiscales écologiques dans différents pays.

Aperçu des réformes fiscales écologiques à l'étranger³

Tableau 3

Pays	Genre des taxes écologiques	Ampleur des taxes écologiques	Utilisation des recettes et compensations éventuelles
Suède	taxe sur le CO ₂ , le SO ₂ , le NO _x et l'énergie	produit fiscal des taxes écologiques (1996): 3,4 mrd fr., soit 1,1% du PIB	Abaissement du taux marginal de l'impôt sur le revenu en guise de compensation.
Danemark	taxe sur le CO ₂ , le SO ₂ et l'énergie	produit fiscal estimé des taxes écologiques (1998): 0,4 mrd fr., soit 0,2% du PIB	Rétrocession complète des recettes fiscales provenant de l'industrie sous la forme d'octroi de subsides en faveur des investissements réalisés pour économiser l'énergie et de réduction des cotisations sociales des employeurs. Pour les particuliers, abaissement du taux marginal de l'impôt sur le revenu.
Pays-Bas	taxe sur le CO ₂ et l'énergie	produit fiscal des taxes écologiques (1996): 2 mrd fr., soit 0,4% du PIB	Rétrocession des recettes aux ménages (abaissement de l'impôt sur le revenu) et aux employeurs (réduction des cotisations sociales), au prorata des montants versés.
Finlande	taxe sur le CO ₂ et l'énergie	recette des taxes écologiques (1995): 0,6 mrd fr., soit 0,5% du PIB	Abaissement, grâce aux recettes, des impôts sur le revenu et des cotisations sociales pesant sur le facteur travail.
Norvège	taxe sur le CO ₂ , le SO ₂ et l'énergie	produit fiscal estimé des taxes écologiques (1997): 2,2 mrd fr., soit 1,1% du PIB	Imposition de l'électricité à des fins avant tout fiscales. Les recettes des taxes sur le CO ₂ et le SO ₂ seront bientôt consacrées à l'abaissement des impôts sur le montant global des salaires ou d'autres impôts.

Malgré leurs différences, les réformes fiscales écologiques déjà réalisées à l'étranger présentent quelques *traits communs*. Même si la variété des taxes écologiques est énorme, l'imposition de l'énergie joue toujours un rôle crucial. Divers types de taxes sur l'énergie sont appliqués. En ce qui concerne la portée et le poids des modifications du régime fiscal, on constate que, par rapport aux recettes des collectivités publiques et au produit intérieur brut, le produit des impôts écologiques est plutôt modeste.

³ Ces données proviennent de différentes sources. Les comparaisons, notamment de chiffres, ne sont donc possibles que sous réserve.

Il est encore impossible de tirer des conclusions fiables quant aux *incidences sur l'ensemble de l'économie et sur l'environnement* des réformes fiscales écologiques entreprises. Ces mesures sont encore trop récentes. On ne lève en effet d'impôts écologiques à grande échelle que depuis le milieu des années 90. En outre, la plupart de ces impôts n'ont pas encore déployé tous leurs effets, parce que les taux, qui sont en général relevés progressivement pendant plusieurs années, n'ont pas atteint leur maximum. Enfin les réformes fiscales écologiques ont rarement été effectuées isolément, elles ont plutôt généralement été combinées à d'autres instruments de la politique environnementale, comme des prescriptions ou des conventions librement consenties.

Cependant la *plupart* des analyses effectuées dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas sont *positives*. Alors que rien n'indique, manifestement, que la compétitivité internationale ait souffert, les émissions de substances polluantes et la consommation d'énergie ont baissé de façon sensible. L'absence générale de conséquences économiques fâcheuses provient cependant surtout des *conditions spéciales octroyées à l'industrie, notamment aux entreprises et aux branches gourmandes en énergie*. Sauf en Finlande – où les taux d'imposition sont relativement bas –, toutes les entreprises qui sont lourdement affectées par les impôts écologiques bénéficient d'allègements fiscaux, voire d'une exonération complète.

24

Situation financière et avenir des assurances sociales

L'imposition de l'énergie comme source de financement éventuelle des charges futures des assurances sociales faisant l'objet de discussions, on se penchera ci-dessous sur la situation financière et l'avenir des œuvres sociales.

Après une série d'années où les comptes se soldaient par un excédent de recettes, la *situation financière* de la plupart des assurances sociales s'est détériorée. Le financement est insuffisant, du fait de l'évolution économique, et les dépenses s'accroissent. C'est notamment le cas pour la situation financière de l'AVS, de l'AI et de l'assurance-chômage (AC). Actuellement, ces trois importantes œuvres sociales ont des déficits. L'assurance-maladie présente en outre un accroissement des coûts bien supérieur au renchérissement, ce qui se traduit par des augmentations de primes.

- En 1997, pour la première depuis les années 70, les comptes de l'AVS se sont soldés par un déficit. Ce solde négatif est dû, du côté des recettes à la stagnation de la masse salariale et du côté des dépenses principalement aux améliorations des prestations découlant de la 10^e révision de l'AVS, laquelle visait à mieux assurer l'égalité des sexes et la couverture des besoins vitaux, comme l'exige la constitution. Pour financer les coûts résultant dans un proche avenir de l'évolution démographique, il est nécessaire d'introduire le point supplémentaire de TVA prévu par la constitution. Cela ne suffira pas, toutefois, pour assurer le financement de l'AVS. L'élaboration de bases sûres pour le financement à moyen et à long terme de l'AVS est, avec la réalisation complète de l'égalité des sexes, un des objets principaux de la 11^e révision de l'AVS.
- De 1993 à 1996, le nombre des bénéficiaires de rentes AI a augmenté de cinq pour cent par année. Cette augmentation est due à la fois aux nouveaux cas d'invalidité, à la prolongation de l'espérance de vie des handicapés et à la diminution des cas de réinsertion dans la vie active. Comme l'AVS, l'AI connaît aussi

une stagnation des recettes à cause de la récession. Les comptes de l'AI présentent d'importants déficits, et ses dettes s'élevaient à fin 1997 à quelque 3,3 milliards, ce qui correspond à 38 pour cent des dépenses annuelles. Garantir le financement de l'AI est un des trois objectifs principaux de sa 4^e révision. Outre le transfert déjà réalisé de capital de l'APG à l'AI, il est prévu de prendre des mesures d'économies (suppression des rentes complémentaires et du quart de rente) et de jeter les bases d'une analyse de la progression des coûts.

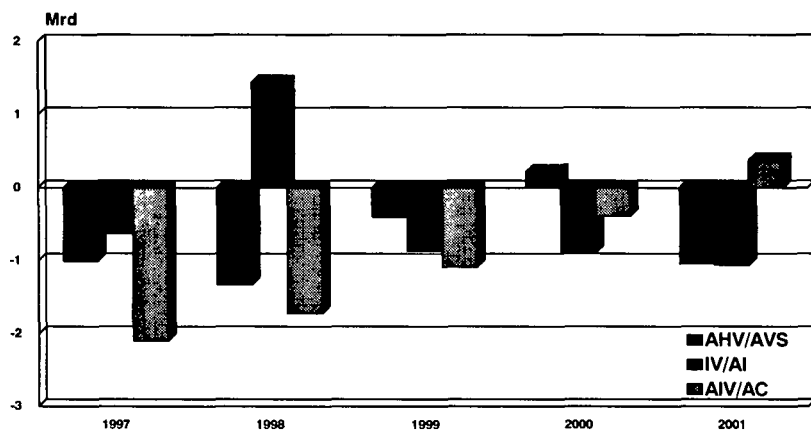
- Les recettes de l'AC, à savoir le prélèvement de 3 pour cent sur les salaires, suffisent pour couvrir les coûts d'un taux de chômage légèrement inférieur à quatre pour cent. Comme ce taux était en moyenne de 5,2 pour cent en 1997, les comptes de l'AC se soldent par un important déficit, à cause de la situation économique. Les recettes n'ont pas pu être augmentées en proportion des dépenses. Au niveau fédéral et cantonal, les dettes de l'AC s'élevaient, à fin 1997, à 8,3 milliards. Même en admettant une baisse du taux de chômage et la prorogation du troisième pour cent de cotisation salariale, les dettes de l'AC continueront d'augmenter jusqu'en l'an 2000 pour dépasser 11 milliards. Si le taux de chômage reste de 5 pour cent, les dettes croîtront jusqu'en 2001 à plus de 15 milliards. Si, en outre, le troisième pour cent de cotisation salariale, qui échoira en 1999, n'est pas prorogé, les déficits annuels s'approcheront de 4 milliards, et les dettes cumulées franchiront le cap des 20 milliards en 2001.
- Les prestations de l'*assurance-maladie* sont financées par les primes des assurés. Comme ces primes sont fixées sur la base de l'évolution antérieure des coûts et de leur évolution prévue, en tenant compte de la constitution de réserves et de provisions, la progression des primes dépasse celle des coûts. Un but primordial de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal), entrée en vigueur en 1996, est la maîtrise des coûts. Les incitations destinées à ralentir la croissance de l'offre et de la demande ont été conçues de façon à freiner l'évolution des coûts, ce qui devrait avoir un effet sur les primes. Mais comme la mise en œuvre nécessite des changements de mentalité de toutes les parties, les mesures de maîtrise des coûts applicables en vertu de la LAMal ne déploient pas immédiatement leurs effets.

Ces constatations et les *perspectives à court terme* des assurances sociales obligent le Conseil fédéral à ouvrir, dans le cadre du *programme de stabilisation 1998*, la discussion sur des mesures contribuant à consolider lesdites assurances. Le diagramme ci-dessous montre l'évolution de 1997 à 2001 des déficits de l'AVS, de l'AI et de l'AC, qui atteindront près de 20 milliards, soit environ 10 pour cent des dépenses, même en tenant compte des différentes mesures envisagées.⁴

⁴ Cette évolution repose sur les principales hypothèses suivantes: perception du point supplémentaire de TVA en faveur de l'AVS à partir de 1999; transfert d'un capital de 2,2 milliards de l'APG à l'AI; prorogation du troisième pour cent de cotisation salariale en faveur de l'AC et légère baisse du taux de chômage (5%).

Defizite von AHV, IV und AIV, 1997-2001

Déficits de l'AVS, de l'AI et de l'AC, 1997-2001



11.5.1998/Grid
g:grafisch/ufadef

Les *perspectives financières à long terme* des assurances sociales ont été examinées par un groupe de travail interdépartemental de la Confédération (IDA FiSo 1). Ce dernier a estimé les besoins supplémentaires requis en 2010 pour maintenir les prestations des assurances sociales à leur niveau actuel à 6,8 points de TVA, soit à quelque 15 milliards. Ces points de TVA reviennent à raison de 2,5 à l'AVS, de 1,3 à l'AI et de 3,4 à l'assurance-maladie. Pour l'assurance-chômage, le scénario de référence, qui table sur une croissance économique de 1,3 pour cent, prévoit un allègement de la charge. Mais si l'on admettait une croissance économique très faible, l'assurance-chômage aurait aussi besoin de fonds supplémentaires.

Un autre groupe de travail interdépartemental (IDA FiSo 2) chargé d'approfondir l'examen a établi un catalogue complet des paramètres et montré les *changements des prestations* possibles à l'horizon 2010. En vertu du cadre de financement fixé par le Conseil fédéral, les ressources requises excèdent la croissance économique de quatre ou huit points de TVA (9 ou 18 mrd de fr.). Pour le secteur de la prévoyance-vieillesse et de l'assurance-invalidité, les scénarios mis au point par le groupe de travail comprennent des variantes avec une réduction, une amélioration ou un réaménagement des prestations. Dans le cas de l'assurance-chômage, les variantes présentées comprennent le maintien des prestations ou leur réduction à concurrence de 10 pour cent. Pour l'assurance-maladie, il est prévu d'enrayer la progression des coûts dans une proportion qui varie selon le cadre de financement envisagé. Les variantes vont de l'application rigoureuse de la loi sur l'assurance-maladie à une restriction sérieuse de la liberté de choix des patients.

L'initiative populaire «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» ayant une grande portée budgétaire, il importe de l'étudier aussi de ce point de vue.

La *santé des finances publiques* est une condition importante de l'efficacité à long terme d'un Etat. La stabilité sociale, économique et politique dépend très étroitement de la solidité du financement des assurances sociales et de la qualité élevée des infrastructures et des établissements de formation ou de recherche. Cela vaut aussi pour les domaines de la santé, de la sécurité intérieure et extérieure, ainsi que de la défense des intérêts suisses à l'étranger. Si ses finances se détériorent, l'Etat perd sa capacité d'action sur le plan politique. La santé des finances n'est donc pas une fin en soi, mais un *devoir essentiel de l'Etat*. Elle se caractérise par

- le financement des dépenses au moyen des recettes courantes (quote-part de l'Etat financée dans une large mesure sans recourir à l'emprunt) et
- une charge fiscale supportable pour les particuliers et pour l'économie (quote-part fiscale).

En d'autres termes, la politique budgétaire vise à garantir l'équilibre budgétaire sur un cycle conjoncturel complet. Elle répartit les ressources entre les différentes tâches et crée des incitations propres à assurer l'utilisation judicieuse de ces ressources. Une politique budgétaire qui applique ces principes a des effets durables. Elle diminue le poids de la dette ainsi que le taux d'endettement, et renforce ainsi la capacité d'action de l'Etat.

251

Objectif budgétaire 2001 et programme de stabilisation 1998

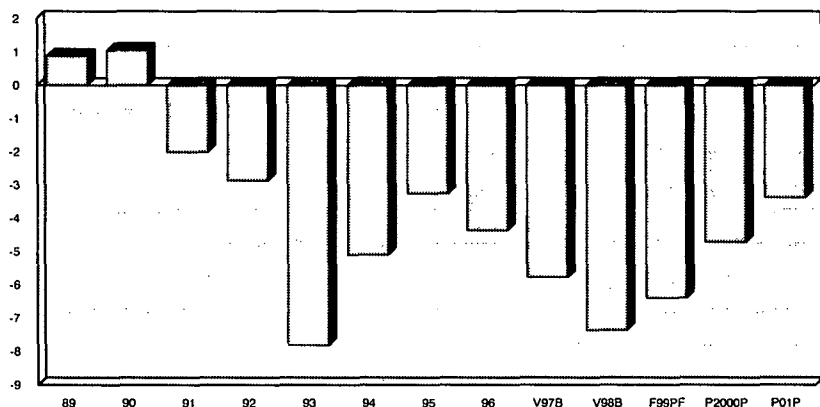
Vu l'état et les perspectives alarmantes du budget fédéral, ainsi que l'importance d'un budget équilibré pour l'économie et la société, le Conseil fédéral a approuvé une *stratégie budgétaire globale*, laquelle accorde la priorité absolue aux éléments suivants:

- réduction des dépenses par le biais du programme de stabilisation 1998, tout en sauvegardant l'assiette fiscale actuelle,
- stabilisation financière des assurances sociales,
- mesures au niveau des recettes, limitées au financement des projets d'infrastructure des transports publics et du secteur de l'AVS et de l'AI et à la prorogation du troisième pour cent de cotisation salariale en faveur de l'AC, ainsi que mesures pour combler les lacunes du régime fiscal dans le sens d'une plus grande équité fiscale.

Ergebnisse der Finanzrechnung 1989-2001 Résultats du compte financier 1989-2001

Ab 1997 neue Rechnerdarstellung, inklusive Finanzierung des öffentlichen Verkehrs
Dès 1997, nouvelle présentation des comptes, financement des transports publics compris

Mrd Fr.



Grâce à l'inscription dans la constitution de l'*objectif budgétaire 2001* que les Chambres ont approuvé lors de la session de décembre 1997, la Confédération disposera d'une base solide pour étayer ses efforts en vue d'équilibrer le budget. La votation populaire aura lieu le 7 juin 1998.

Une nouvelle disposition transitoire de la constitution fédérale contraindra ainsi le Conseil fédéral et les Chambres à s'engager sur la voie de l'équilibre budgétaire. Le but de la disposition transitoire proposée est de forcer à atteindre l'équilibre des comptes d'ici à 2001. Ce but sera considéré comme atteint si, dans le compte financier, l'excédent des dépenses ne dépasse pas 2 pour cent des recettes, soit environ 1 milliard de francs. Des objectifs intermédiaires sont fixés pour 1999 et 2000: le déficit devra être ramené à 5 milliards en 1999 et à 2,5 milliards en l'an 2000. En cas d'échec, le Conseil fédéral devra soumettre un train d'économies; les Chambres peuvent établir d'autres priorités, mais sont liées par le montant des économies proposées.

L'objectif budgétaire 2001 est la réponse aux problèmes budgétaires persistants et très alarmants de la Confédération. L'article constitutionnel fixe des objectifs précis et contraint le Conseil fédéral et les Chambres à appliquer une politique budgétaire rigoureuse. L'objectif budgétaire 2001 constitue donc une sorte de «pacte financier» en faveur de la bonne santé de l'Etat fédéral, qui est la condition de son avenir social et économique.

Le Conseil fédéral entend réaliser l'objectif budgétaire 2001 en premier lieu grâce au *programme de stabilisation 1998*. Les déficits élevés du plan financier exigent des économies de quelque deux milliards à partir de 2001. Pour éviter l'éparpillement des forces sur de nombreux postes mineurs, le programme se limite essentiellement au domaine social, aux transports et à la défense nationale. Une élaboration du budget et une planification financière strictes, ainsi que la mise en œuvre rigoureuse des

projets de réformes structurelles devront en outre entraîner de notables économies supplémentaires.

Sur le plan des *recettes*, la sauvegarde de l'assiette fiscale actuelle et l'élimination des lacunes du système fiscal sont au premier plan. Si par exemple des mesures s'imposaient en matière de droit de négociation en raison de l'intégration des marchés financiers, la diminution des rentrées fiscales devrait impérativement être compensée par de nouveaux impôts.

252 Financement des assurances sociales

Un élément important de la stratégie budgétaire du Conseil fédéral concerne le domaine des assurances sociales, qui seront bientôt confrontées à un défi majeur à cause des changements démographiques, de la situation économique actuelle et d'autres facteurs, comme le recours accru aux prestations de l'assurance-maladie.

Après des décennies d'extension constante, c'est désormais la *consolidation des œuvres sociales* qui passe au premier plan. Sur la base des perspectives de financement à long terme des assurances sociales, le Conseil fédéral a fait élaborer, par le groupe de travail IDA FiSo 2, des scénarios indiquant l'évolution et le financement de quelques assurances en fonction de divers paramètres de prestations. Ces études faites, il faudra décider du cadre de financement futur ainsi que des mesures en matière de prestations.

Le but de ces efforts est de préserver l'AVS et l'AI du surendettement et de sauvegarder les acquis incontestés de l'Etat social. Il s'agit en priorité de *créer une base financière sûre pour les assurances sociales*, afin de calmer l'inquiétude de la population.

Le *financement des assurances sociales* est un *problème clé* non seulement en général, mais aussi pour le budget fédéral en particulier. Financièrement parlant, la sécurité sociale est de loin le principal groupe de tâches de la Confédération et celui qui a accusé la plus forte croissance des dépenses au cours des quinze dernières années. Si l'on ne freine pas nettement la progression des dépenses sociales de la Confédération, il sera impossible de réduire les déficits budgétaires. La situation financière de l'AVS, de l'AI et de l'AC, incite le Conseil fédéral à ouvrir, dans le cadre du *programme de stabilisation 1998* déjà, la discussion sur des mesures contribuant à consolider ces assurances sociales.

A moyen terme, cependant, aussi bien les assurances sociales que les pouvoirs publics vont être confrontés au problème des charges supplémentaires non financées dues à l'évolution démographique, même si l'on renonce à augmenter les prestations et en dépit des efforts de stabilisation. Il s'agit d'assurer le financement de ces futures charges supplémentaires. Les moyens supplémentaires requis seront en partie obtenus par la TVA. Le Conseil fédéral entend par ailleurs laisser ouverte la possibilité d'utiliser pour les œuvres sociales les recettes provenant d'une plus forte *imposition de l'énergie*.

253 Régime financier 2007

Les deux principaux piliers des recettes du budget fédéral, soit la TVA et l'impôt fédéral direct, échoient en 2006. Tirant les enseignements de l'expérience qu'il a

acquise avec les projets financiers précédents, le Conseil fédéral soumettra à temps ses propositions de nouveau régime financier. Il s'agira alors de tenir compte des *facteurs européens et environnementaux*.

Il faudra ainsi suivre avec attention *l'évolution sur le plan européen en matière d'imposition des revenus et des capitaux*. L'accent devra être mis avant tout sur l'imposition des transactions en capitaux et du rendement des capitaux. Dans la perspective actuelle, il n'est pas exclu qu'il faille intervenir dans le domaine des droits de timbre. L'intégration et la transparence accrue des marchés financiers accentue la concurrence. Les impôts revêtent donc une grande importance en tant que facteurs de coût, ce qui pourrait compromettre une partie du droit de négociation. Le moment venu, le Conseil fédéral soumettra aux Chambres ses propositions au sujet des compensations éventuellement requises. Dans certaines conditions, une réforme pourrait également être nécessaire au niveau de l'imposition du rendement du capital. Si les pays de l'UE devaient en effet s'entendre pour harmoniser cette imposition, on ne pourrait exclure une révision de l'impôt anticipé. Il pourrait alors être davantage nécessaire que la Suisse adapte son système à une solution européenne.

Le Conseil fédéral entend engager rapidement une réforme fiscale écologique. Les premiers travaux de base auront lieu cette année. Il est prévu de lier autant que possible cette réforme aux travaux consacrés au nouveau régime financier et de mettre un projet en consultation en 1999. Le message relatif à la réforme fiscale écologique sera soumis aux Chambres d'ici 2001 au plus tard. Le chapitre 6 expose la voie choisie par le Conseil fédéral et sa stratégie en vue d'une réforme fiscale écologique.

3 Objectifs et mesures proposés par l'initiative

31 Objectifs fondamentaux de l'initiative

L'initiative populaire «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» vise un réaménagement d'ordre écologique et social du système fiscal. Elle propose de détacher le travail humain et de taxer l'énergie plus fortement.⁵ L'initiative a *trois objectifs politiques fondamentaux*: diminuer les atteintes à l'environnement, lutter contre le chômage et assurer le financement des œuvres sociales. Ces objectifs doivent être atteints grâce à une vaste réforme fiscale écologique dont la base juridique sera constituée par de nouveaux articles de la constitution fédérale.

La revendication d'un *abaissement de l'âge de la retraite* est soulignée par l'initiative parallèle des Verts «pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes». Le message concernant cette initiative, que le Conseil fédéral recommande de rejeter sans contre-projet, a été approuvé à fin 1997. Par l'initiative «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!», il s'agit notamment d'assurer le financement requis. Cette initiative serait également valable si l'âge de la retraite n'était pas abaissé. L'article 24, 1^{er} alinéa, des dispositions transitoires de la constitution, qui garantirait les moyens financiers requis pour cette opération, deviendrait alors sans objet.

⁵ Les arguments ci-dessous sont tirés de l'argumentaire de l'initiative populaire «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie plutôt que le travail!», publié à Berne le 25 novembre 1994 par le Secrétariat suisse du parti des Verts. Par la suite, on ne parle plus que de l'argumentaire.

Les auteurs de l'initiative en justifient le *but écologique* en alléguant que la protection des ressources vitales naturelles représente l'une des tâches prioritaires de l'économie et de la société. A cet effet, ils estiment nécessaire de réorienter à long terme les processus économiques et sociaux. La transformation écologique de la société industrielle devrait se faire progressivement; elle ne pourrait être réalisée uniquement par des prescriptions, des valeurs-limites et des interdictions. L'objectif devrait par conséquent consister à orienter les mécanismes d'autorégulation de l'économie en fonction du contexte écologique. Comme l'économie de marché est régie par le prix, la politique fiscale devrait exercer un effet incitatif. Vu le rapport relativement étroit entre la consommation d'énergie et les atteintes à l'environnement, l'imposition de l'énergie jouerait un rôle crucial. Par la réforme fiscale écologique et une nouvelle taxe sur l'énergie, l'initiative vise donc à mettre en route un processus qui réduise progressivement les atteintes à l'environnement et optimise l'utilisation de l'énergie.

La politique fiscale actuelle frappe surtout le travail; la consommation d'énergie est en revanche insuffisamment imposée. Notre système fiscal aurait donc un mauvais effet incitatif. Il convient d'arrêter l'évolution fatale vers une société à deux vitesses, qui exclut toujours plus de gens du monde du travail, alors que d'autres souffrent de surmenage. Les Verts exigent que tous les habitants de la Suisse puissent participer d'une façon ou d'une autre au monde du travail. Sur le plan de la *politique sociale* et de celle de l'*emploi*, le chômage doit être réduit avant tout en rendant son attrait au travail humain en tant que facteur de production, ce qui atténuerait la nécessité de supprimer constamment des emplois. Une contribution cruciale à cet objectif serait d'abaisser, grâce au produit d'une taxe sur l'énergie, les cotisations sociales, qui grèvent ce facteur de production qu'est le travail.

Le troisième *objectif*, à savoir *garantir le financement des assurances sociales*, a un double aspect budgétaire et social. Selon les auteurs de l'initiative, les difficultés financières bien connues, dues à la démographie, ne doivent être résolues ni par une ponction sur la caisse fédérale, ni par une hausse des charges salariales. Le fardeau du financement des assurances sociales ne devrait plus reposer presque uniquement sur les personnes exerçant une activité lucrative. Le recours à l'énergie et aux machines occupant toujours plus de place dans le monde du travail, ce secteur devrait également payer son tribut au financement des assurances sociales, ce qui serait le cas si l'on introduisait une taxe sur l'énergie.

32 **Taxe sur les agents énergétiques non renouvelables**

La base juridique pour l'introduction de la taxe sur l'énergie doit être créée par le biais d'un nouvel article constitutionnel.

Art. 41^{quater} (nouveau)

Pour assurer le financement partiel ou total des assurances sociales, la Confédération prélève une taxe sur les vecteurs d'énergie non renouvelables et sur l'électricité d'origine hydraulique produite dans les centrales d'une puissance de plus d'un mégawatt.

Il est proposé de préciser comme suit les modalités de la taxe sur l'énergie dans les *dispositions transitoires de la constitution fédérale*:

Art. 24, 3^e al. (nouveau)

³ La taxe sur l'énergie est introduite graduellement par étapes régulières et prévisibles. La loi peut prévoir des allègements fiscaux temporaires pour les cas de rigueur.

La *matière imposable* est définie par le texte de l'initiative. Aux termes du texte constitutionnel, la taxe sur l'énergie serait perçue sur les vecteurs énergétiques non renouvelables et sur l'électricité des centrales hydrauliques d'une puissance de plus d'un mégawatt. Par *vecteurs énergétiques non renouvelables*, les auteurs de l'initiative désignent les énergies d'origine fossile telles que le pétrole, les carburants, le gaz naturel, le charbon et l'uranium. Les petites centrales hydrauliques dont la puissance ne dépasse pas un mégawatt seraient exemptées de la taxe sur l'électricité. Ne seraient donc soumis à la taxe que les agents énergétiques dont l'utilisation ou la production pose des problèmes écologiques. Les agents énergétiques dits renouvelables, comme l'énergie solaire, le biogaz et le vent, en seraient exemptés.

En ce qui concerne l'assujettissement, la base de calcul et les taux de la taxe, le texte de l'initiative du Parti écologiste suisse a une teneur délibérément générale. Cela signifie que le législateur devrait fixer les éléments centraux de l'imposition. Des considérations de l'argumentaire, on peut citer les idées générales suivantes.

- L'*assujettissement* ne concernerait qu'un nombre relativement restreint de producteurs et de grossistes qui distribuent les vecteurs énergétiques.
- En ce qui concerne la *base de calcul*, les auteurs de l'initiative considèrent qu'il serait préférable de percevoir la taxe en fonction de la teneur en énergie.
- Les *taux de la taxe* ne figurent pas dans le texte de l'initiative. Dans l'argumentaire, les chiffres de l'exercice 1993 sont utilisés pour démontrer que remplacer les prélèvements salariaux en faveur de l'AVS, de l'AI, de l'APG et de l'AC, soit quelque 25 milliards, par une taxe sur l'énergie ferait augmenter les prix de l'énergie de presque une fois et demie.

A l'article 24, 3^e alinéa, le texte de l'initiative précise que la taxe serait introduite par étapes régulières et prévisibles. Cette manière de procéder assurerait son succès: entreprises et particuliers devraient savoir que les prix de l'énergie augmenteraient à intervalles réguliers, dans une mesure supportable et connue d'avance. Il n'est pas exclu que les taux de la taxe soient indexés en fonction du renchérissement, ce qui permettrait de maintenir la valeur réelle du produit de la taxe.

33 Utilisation des ressources financières

D'après l'initiative, les *dispositions transitoires* de la constitution fédérale devraient être complétées comme suit:

Art. 24 (nouveau)

¹ En cas d'abaissement de l'âge ouvrant droit à la rente de vieillesse, les coûts supplémentaires de l'AVS ainsi induits seront couverts par le produit de la taxe sur l'énergie selon l'article 41^{quater}.

² Pour le surplus, le produit de la taxe sur l'énergie est affecté, afin de la rendre socialement supportable, à la réduction des cotisations des employés et des employeurs au titre de l'AVS, de l'AI, de l'APG et de l'assurance-chômage, ainsi que

des cotisations des indépendants au titre de l'AVS, de l'AI et de l'APG. Les personnes sans activité lucrative et dont le revenu n'atteint pas un minimum fixé par la loi, bénéficient d'une rétrocession fiscale compensant la hausse moyenne, due à la taxe, du coût de l'énergie.

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale proposées mentionnent *deux axes pour l'utilisation du produit de la taxe*, soit le financement de l'abaissement éventuel de l'âge de la retraite et la réduction des cotisations sociales. Dans l'esprit des auteurs de l'initiative, ces deux mesures devront se réaliser en deux étapes.

331 Financement de l'abaissement éventuel de l'âge de la retraite

Dans une première étape, le produit de la taxe proposée sur l'énergie pourrait couvrir les *coûts supplémentaires* découlant de l'abaissement éventuel de l'âge donnant droit à la rente AVS. Dans l'argumentaire, le Parti écologiste suisse estime que ces coûts supplémentaires oscilleraient entre 400 et 600 millions par an. D'après les estimations figurant dans le message du Conseil fédéral concernant l'initiative «pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes», ils atteignent pourtant 1,6 milliard par an, compte tenu des coûts supplémentaires pour l'AVS et des allègements au niveau de l'AI et de l'AC. Cette différence a deux raisons. Premièrement, les chiffres de l'argumentaire pourraient se baser sur une comparaison avec un âge de la retraite fixé à 62 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes. Le chiffre de 1,5 milliard représente en revanche la différence par rapport au relèvement, en deux étapes, d'ici 2005, de l'âge de la retraite des femmes à 64 ans, tel que l'a fixé la 10^e révision de l'AVS. Deuxièmement, les estimations du Conseil fédéral tiennent compte de la dégradation des perspectives financières des assurances sociales, qui était imprévisible lors du lancement de l'initiative.

332 Réduction socialement supportable des cotisations sociales

Plus lourde de conséquences, l'utilisation prévue dans une deuxième étape du produit de la taxe consisterait à réduire les charges salariales, c'est-à-dire les pourcentages de salaire versés par les salariés et les employeurs au titre des cotisations sociales (AVS, AI, APG et AC). Les cotisations actuelles des indépendants en faveur de l'AVS, de l'AI et de l'APG baisseraient également.

L'énoncé du nouvel article 41^{quater} proposé vise en outre à garantir que d'éventuels pourcentages de salaire destinés aux cotisations à de nouvelles assurances sociales, comme l'assurance-maternité, puissent aussi être réduits.

A dessein, les auteurs de l'initiative ne précisent pas l'*ampleur du transfert de charges fiscales*. L'article 41^{quater} proposé mentionne ainsi un financement partiel ou total des assurances sociales, ce qui laisse une vaste marge de manœuvre.

L'initiative cite comme importante condition requise pour réduire les cotisations sociales, le fait de rendre la réduction *socialement supportable*. Cette notion de réduction socialement supportable des cotisations sociales figure expressément à l'article 24, 2^e alinéa, des dispositions transitoires proposées. L'argumentaire mentionne que la réduction des cotisations aux assurances ne pourrait pas se borner à une

diminution linéaire des pourcentages prélevés sur le salaire brut. L'exigence d'un correctif est justifiée par les effets régressifs de redistribution. Les hauts revenus profiteraient davantage d'une réduction linéaire exprimée en francs, ce qui serait injustifié, puisque la consommation d'énergie et le revenu n'évoluent pas parallèlement. L'argumentaire présente deux propositions pour le mécanisme de compensation envisagé en faveur des revenus modestes. Celui-ci pourrait par exemple consister à fixer un minimum non imposable, au-dessous duquel aucun prélèvement sur le salaire ne serait effectué. On peut aussi envisager de combiner une réduction linéaire des charges et une déduction fixe.

333 **Rétrocession fiscale pour les personnes sans activité lucrative et allègements fiscaux pour les cas de rigueur**

Selon les auteurs de l'initiative, des *rétrocessions fiscales* s'imposeraient pour les personnes sans activité lucrative, parce que celles-ci acquitteraient la taxe sur l'énergie, mais ne profiteraient pas de la réduction des charges salariales. Aussi l'article 24, 2^e alinéa, des dispositions transitoires prévoit-il une rétrocession fiscale à hauteur des coûts supplémentaires causés par la taxe à une personne dont la consommation d'énergie est moyenne.

A l'article 24, 3^e alinéa, l'initiative prévoit aussi des *allègements fiscaux temporaires*. D'après l'argumentaire, cette disposition concernerait par exemple les *branches particulièrement gourmandes en énergie* et soumises à la concurrence internationale. Il faudrait éviter de les confronter à des difficultés insurmontables. La durée de ces mesures devrait toutefois être limitée clairement, pour inciter à exploiter à fond le potentiel d'économies d'énergie. Les allègements fiscaux devraient donc pouvoir être réduits progressivement.

4 **Effets**

L'acceptation de l'initiative aurait des effets multiples et notables sur l'économie, les finances fédérales et les assurances sociales, ainsi que sur la demande d'énergie et l'environnement. Toutefois, sur la base du texte constitutionnel proposé, ces effets ne peuvent aujourd'hui être esquissés qu'à grands traits. Dans leur argumentaire, les auteurs de l'initiative soulignent expressément qu'ils ont voulu une formulation ouverte de l'article constitutionnel. La marge d'interprétation va du milliard que rapporterait dans une première étape la taxe, aux vingt milliards évoqués par les auteurs de l'initiative dans l'argumentaire, qui pourraient être un objectif à long terme. Les effets généraux d'une acceptation de l'initiative sont décrits ci-dessous.

41 **Effets sur l'ensemble de l'économie**

Les effets sur l'ensemble de l'économie d'une taxe sur l'énergie *dépendent beaucoup de son aménagement*. Diverses études et enquêtes, basées sur la neutralité d'une telle taxe en matière de recettes, montrent que ses effets sur la croissance et sur l'emploi seraient positifs, ou en tout cas pas négatifs, mais globalement minimes. Les calculs concernant les conséquences d'une taxe sur l'énergie donnent toutefois souvent des résultats contradictoires, parce qu'ils se fondent non seulement sur les

hypothèses concernant son aménagement, mais aussi et presque davantage sur les modèles utilisés. Les considérations ci-dessous sont donc de nature qualitative.

En règle générale, on atteindra plus efficacement des objectifs écologiques en taxant les agents énergétiques qu'en promulguant des obligations et interdictions. Une taxe sur l'énergie est une incitation permanente à utiliser parcimonieusement les agents énergétiques concernés, puisque chaque baisse de la consommation apporte un avantage financier. Une telle taxe incite en outre à plus de souplesse en matière de consommation d'énergie et à mieux accorder cette consommation aux divers besoins. Du point de vue économique, la taxation des énergies non renouvelables est donc une méthode efficace pour améliorer la qualité de l'environnement.

L'imposition de l'énergie *renchérit l'utilisation des énergies non renouvelables dans les processus de production*. Cette augmentation des coûts de production, qui aboutit à un *renchérissement* variable selon le montant de la taxe, freine dans un premier temps la croissance économique. A plus long terme, la modification de la situation au niveau des prix entraîne les effets d'économies et de substitution recherchés. Les agents énergétiques taxés sont utilisés plus efficacement et remplacés par des énergies renouvelables non taxées. Ces restructurations exigent la mise au point et l'acquisition de nouvelles technologies et de méthodes de production économisant l'énergie. Cela se traduit dans une certaine mesure par un *renouvellement accéléré des moyens de production* qui pourrait améliorer la compétitivité internationale. Mais comme les processus d'adaptation et la modification des habitudes prennent un certain temps, il est décisif que la taxe sur l'énergie soit introduite progressivement, sur une assez longue période. Si les entreprises peuvent prévoir à l'avance les adaptations nécessaires et réagir à temps à la nouvelle situation au niveau des prix, les inconvénients du renchérissement des coûts de production sur la croissance peuvent être minimisés.

Faute de mesures complémentaires, l'introduction unilatérale, en Suisse, d'une taxe sur l'énergie fournissant des recettes substantielles aurait des conséquences directes fâcheuses sur les coûts des industries indigènes gourmandes en énergie. La taxe ferait baisser le prix des biens importés par rapport à ceux fabriqués sur place et renchérirait les exportations suisses. L'augmentation de la concurrence internationale accentue l'importance des impôts nationaux en tant que facteurs de coût. En l'absence de réglementation spéciale, il est à craindre que les *industries gourmandes en énergie ne déménagent à l'étranger ou renoncent à leur activité*, ce qui se traduirait par des pertes d'emploi. Les inconvénients de l'introduction unilatérale d'une taxe sur l'énergie fournissant des recettes substantielles ne dépendent pas seulement de l'élasticité des prix des exportations et des importations, de la mobilité effective du capital, du travail et du savoir-faire, mais aussi des réglementations spéciales et des mesures complémentaires requises. La plupart des études nationales et internationales concluent qu'on exagère plutôt le risque d'affaiblissement de la compétitivité du fait de l'imposition de l'énergie. Il est vrai qu'au niveau des branches, il y aura des gagnants et des perdants. Mais à l'échelle de l'économie tout entière, il n'y a pas à craindre d'atteinte grave à la compétitivité, dans la mesure où la fiscalité tient compte du contexte international.

Pour éviter totalement les distorsions de concurrence, il faudrait aménager la taxe sur l'énergie de façon à ce qu'elle soit *neutre sur le plan du commerce extérieur*. Cela nécessiterait que cette taxe frappe le contenu énergétique des produits importés. Par contre, il faudrait dégrever les exportations. Mais, dans l'état actuel des choses, le coût de cette neutralisation serait très élevé. Toutefois, comme le propose l'initiative,

des réglementations spéciales pour les branches gourmandes en énergie sont nécessaires et applicables. Il faudrait taxer l'importation d'énergie et dégrever son exportation. Encore faudrait-il s'assurer que ces mesures soient compatibles avec les règles du GATT et de l'OMC.

Si les recettes de la taxe sur l'énergie sont utilisées pour réduire l'imposition du facteur de production travail, conformément à l'initiative, cela pourrait avoir en fin de compte des effets économiques positifs, quoique limités. La réduction des cotisations sociales transférerait la charge fiscale du travail – relativement abondant, mais fortement imposé – vers les agents énergétiques et les atteintes à l'environnement, peu imposés jusqu'ici. Elle pourrait par conséquent avoir des effets positifs sur l'emploi. Ce scénario ne tient toutefois pas compte des futurs besoins financiers des assurances sociales, qui sont considérables.

42 Effets de redistribution

On ne peut estimer que grossièrement les effets de redistribution d'une taxe sur l'énergie sans connaître son aménagement exact et l'étendue des paiements compensatoires.

Pour ce qui est du revenu des ménages, la taxe sur l'énergie sans mesures compensatoires aurait un *effet régressif*. Cela signifie que les ménages à revenus élevés payeraient proportionnellement moins de taxes que ceux à revenu faible. L'ampleur de cette inégalité dépend notamment de la mesure dans laquelle le renchérissement de l'énergie provoqué par la taxe se répercute sur les prix à la consommation. A part l'effet direct de la hausse des prix de l'énergie, il peut y avoir des effets indirects, dus à la répercussion sur les consommateurs de l'augmentation des coûts de production. L'initiative tient compte de cet aspect des choses en affectant le produit de la taxe sur l'énergie à une réduction socialement supportable des charges salariales.

Alors que, pour des raisons sociales, il convient d'empêcher une redistribution aux dépens des revenus faibles et au profit des revenus élevés, la *redistribution aux dépens des ménages à consommation d'énergie supérieure à la moyenne et au profit de ceux à consommation inférieure à la moyenne* est une chose que le Conseil fédéral souhaite aussi. Elle est conforme au principe de l'utilisateur-payeur et propre à inciter les gens à économiser les énergies non renouvelables.

Sur le plan de la *politique régionale*, la taxe sur l'énergie entraînerait aussi certaines redistributions, car les branches gourmandes en énergie ne sont pas réparties uniformément en Suisse; au contraire, elles sont en partie fortement concentrées dans certaines régions. Grâce aux réglementations spéciales demandées par l'initiative, cette redistribution ne serait probablement que limitée. Il est aussi important de savoir si les régions périphériques seraient défavorisées par rapport aux régions et agglomérations urbaines. Pour des raisons de climat et de topographie, il faut escompter que les régions de montagne seraient légèrement plus affectées par la taxe que les régions urbaines, d'autant plus qu'elles abritent la majorité des grandes centrales hydrauliques qui seraient soumises à la taxe. On ne sait pas encore dans quelle mesure les éventuels désavantages pourraient être compensés par la péréquation intercantonale des charges prévue.

A long terme, l'institution d'une taxe sur l'énergie destinée à financer l'abaissement éventuel de l'âge de la retraite et à réduire les cotisations sociales aurait des effets sensibles sur le budget fédéral et les assurances sociales.

L'initiative exige *dans un premier temps* que soit prélevée une taxe sur l'énergie pour financer les coûts de l'abaissement éventuel de l'âge de la retraite. Dans l'état actuel des choses, il faudrait à cet effet des recettes de l'ordre de 1,0 à 1,5 milliard par an, ce qui correspondrait à un renchérissement, d'origine fiscale, du prix de l'énergie d'environ 5 à 7 pour cent au niveau du consommateur final. Mais comme les dépenses des assurances sociales vont croître pour des raisons démographiques, les besoins financiers ne cesseraient d'augmenter au cours des années.

Pour le budget fédéral et les assurances sociales, le financement d'un abaissement éventuel de l'âge de la retraite serait, selon l'initiative, *à moyen et à long terme neutre sur le plan budgétaire*, et ce aussi bien si cette affectation était effectuée dans le cadre du budget fédéral que par le versement direct des ressources aux fonds des assurances. Cette dernière solution est prévue pour le point supplémentaire de TVA destiné à financer les coûts supplémentaires dus à l'évolution démographique.

En cas d'abaissement de l'âge de la retraite, deux indicateurs budgétaires suisses auraient tendance à s'aggraver. Dans l'immédiat, il faudrait s'attendre à une *augmentation de la quote-part de l'Etat et de la quote-part fiscale* d'environ 0,3 à 0,4 pour cent. En outre, dans un domaine décisif du point de vue des finances fédérales, les *coûts s'accroîtraient*, ce qui ne cadre pas du tout avec le contexte budgétaire actuel et constituerait, du point de vue des finances, un pas dans la mauvaise direction.

Alors que les effets à court et à moyen terme restent limités, les *conséquences à long terme de l'initiative sur les finances fédérales et les assurances sociales* doivent être qualifiées de *graves*. Cela tient au rôle stratégique de l'imposition de l'énergie pour le financement des charges futures des assurances sociales.

Ainsi, si la possibilité d'augmenter la taxation de l'énergie en fonction du rapport entre nos prix et ceux de l'étranger était utilisée, le produit de la taxe sur l'énergie s'élèverait à plusieurs milliards et *la marge de manœuvre au niveau de la future politique budgétaire serait considérablement restreinte*. Selon le texte de l'initiative, en effet, le produit de la taxe serait affecté à la réduction des cotisations sociales et ne serait donc plus disponible pour stabiliser financièrement ces dernières. Si, dans un avenir lointain on parvenait, conformément à l'idée des auteurs de l'initiative, à lever une taxe sur l'énergie de l'ordre de vingt milliards, ce qui n'est cependant nullement garanti, le problème fondamental dû aux charges non couvertes des assurances sociales s'accroîtrait encore.

L'acceptation de l'initiative ne garantirait donc pas la sécurité financière des assurances sociales. Il faut craindre au contraire qu'elle ne *compromette leur stabilisation financière*, parce qu'il ne serait effectivement plus possible de recourir à une des futures possibilités de financement à cause de la compensation au niveau des prélèvements sur les salaires. L'équilibre recherché à long terme du budget fédéral serait remis en cause.

En ce qui concerne l'initiative «énergie et environnement», le Conseil fédéral a examiné en détail les conséquences énergétiques et environnementales d'une taxe sur l'énergie. Les *modélisations* sont fondées sur un renchérissement annuel de 2 pour cent pour l'électricité et de 3,5 pour cent pour les énergies fossiles. Ces travaux permettent d'évaluer l'ordre de grandeur des effets de la présente initiative.

Une taxe sur l'énergie de cet ordre de grandeur et de cette forme constituerait une incitation financière durable à utiliser l'énergie dans un souci d'économie et d'efficacité et à recourir aux énergies renouvelables. La demande de combustibles d'origine fossile et d'électricité s'en trouverait réduite considérablement et durablement. La consommation de carburants (essence et huile Diesel) baisserait sensiblement grâce à la modification du style de conduite, aux améliorations techniques, à l'utilisation d'autres moyens de transport et à la diminution de la mobilité. La demande en combustibles non fossiles alimentant des réseaux de chauffage, ainsi que la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables (autres que la force hydraulique), augmenteraient considérablement. D'autres possibilités de produire de l'électricité à partir de la biomasse et du vent sont par ailleurs exploitables. A long terme, la taxe sur l'énergie permettrait de réduire nettement les émissions de CO₂. Une taxe sur l'énergie permettrait d'obtenir une réduction des émissions de CO₂ bien plus forte que les 10 pour cent proposés d'ici 2010 dans la loi sur le CO₂, et ce également durant la période suivant 2010.

La taxe sur l'énergie devrait aussi *contribuer dans une mesure importante à la réalisation des objectifs en matière de pureté de l'air*. Les émissions de NO_x revêtent une importance particulière. 90 pour cent environ de la totalité des émissions de NO_x proviennent de la combustion des combustibles et carburants d'origine fossile.

45

Exécution

L'introduction d'une *taxe sur l'énergie*, conformément au texte constitutionnel de l'initiative, consisterait à créer un nouvel impôt. Si cette taxe était perçue auprès des producteurs et importateurs suisses sur les agents énergétiques en fonction de la teneur en énergie de ces agents, le travail administratif devrait rester limité. Ce serait encore plus le cas si la taxe était perçue dans le cadre du système actuel d'imposition des huiles minérales. Y seraient soumises les entreprises qui produisent, stockent ou importent hors taxe les combustibles et carburants énumérés dans la loi sur l'imposition des huiles minérales. Pour l'imposition de l'électricité, il faudrait cependant créer un nouveau système de perception à l'usine. En l'occurrence, il s'agirait de taxer les importations et de procéder à un remboursement dans le cas des exportations.

L'*utilisation des ressources obtenues*, soit pour l'abaissement éventuel de l'âge de la retraite ainsi que pour la réduction des cotisations sociales, ne susciterait pas non plus de grandes difficultés administratives. Il faudrait en revanche s'attendre à un supplément de travail pour *certaines éléments de l'utilisation des fonds*, suivant leur aménagement. Il s'agit ici avant tout de la réduction socialement supportable des cotisations sociales et de la rétrocession de la taxe aux personnes sans activité lucrative et aux branches gourmandes en énergie.

Selon la variante retenue, l'*aménagement socialement supportable de la réduction des charges salariales* pourrait créer des problèmes administratifs. Ce serait notamment le cas en ce qui concerne la proposition de combiner une réduction linéaire des cotisations et une déduction fixe. Le système de décompte serait nettement plus compliqué qu'actuellement. Si, en revanche, on fixait pour chaque activité une franchise analogue à celle qui figure dans la réglementation concernant les bénéficiaires de l'AVS exerçant une activité lucrative, le surcroît de travail administratif resterait modéré.

Selon l'aménagement choisi, les *rétrocessions fiscales aux personnes sans activité lucrative* pourraient également entraîner un surcroît de travail administratif. Des problèmes se poseraient notamment en matière d'identification des personnes sans activité lucrative n'ayant pas un revenu minimum déterminé. Dans l'hypothèse où l'identification serait faite dans le cadre de la procédure de décompte de l'AVS, le surcroît de travail resterait modéré. Même si la rétrocession s'effectuait par un canal existant, comme l'assurance-maladie, il faudrait cependant confier cette tâche à une nouvelle administration ou à différentes administrations existantes.

Les *rétrocessions fiscales aux branches gourmandes en énergie* provoqueraient aussi du travail administratif supplémentaire. Différents modèles de réglementations spéciales sont envisagés. Dans l'hypothèse où les rétrocessions fiscales aux branches gourmandes en énergie pourraient être effectuées par un système simple et concerneraient un nombre nettement limité de requêtes, le travail administratif, quoique important, resterait raisonnable.

On constate en fin de compte que l'application de l'initiative ne susciterait pas *d'obstacles insurmontables à condition d'être mise en œuvre de façon judicieuse*. Des difficultés administratives plus importantes pourraient toutefois résulter des rétrocessions fiscales, exigées par le nouveau texte constitutionnel, aux personnes sans activité lucrative.

5 Appréciation

51 Politique économique et politique de l'emploi

L'imposition ciblée du recours aux énergies non renouvelables et des grandes centrales hydrauliques *contribuerait à l'internalisation des coûts externes*, qui oscillent dans le domaine de l'énergie et des transports entre 11 et 16 milliards au minimum, selon une étude effectuée pour le compte du DETEC. Toutefois, *l'impôt renchérirait aussi bien l'utilisation directe de ces matières premières que les produits*, notamment dans les branches gourmandes en énergie. La demande des biens ainsi produits baisserait, ce qui affecterait la croissance et l'emploi. Si notre pays était en outre le seul à adopter une taxe sur l'énergie fournissant des recettes substantielles, la compétitivité de la production suisse pourrait être compromise. Les auteurs de l'initiative essaient d'atténuer les désavantages de la taxe sur l'énergie en prévoyant de l'instituer progressivement et de façon prévisible, ainsi qu'en accordant des allègements fiscaux temporaires pour les branches gourmandes en énergie.

A long terme, tel qu'il est proposé, le renchérissement relatif des agents énergétiques non renouvelables provoquerait des mesures de substitution et d'économies. En *investissant dans la rationalisation et le renouvellement*, avant tout dans le but d'économiser l'énergie, les entreprises visées ne réaliseraient pas seulement l'objectif écologique, elles amélioreraient aussi leur compétitivité et accroîtraient

quelque peu la productivité du travail. Au sein de l'économie et de ses différents secteurs, il y aurait certes des gagnants et des perdants. Mais en fin de compte, les effets sur la croissance et l'emploi pourraient se révéler légèrement positifs. Cela est d'autant plus vrai que le report de la demande des agents énergétiques importés (pétrole et gaz) sur des produits indigènes aurait des retombées favorables sur l'économie et l'emploi.

Le Conseil fédéral partage l'avis des auteurs de l'initiative qui estiment qu'en Suisse les charges salariales élevées ont tendance à freiner l'emploi. Il est donc dans l'intérêt de la place économique suisse de *limiter au maximum la progression des charges salariales*. Mais, vu les énormes besoins financiers des assurances sociales, il n'est pas réaliste d'utiliser le produit de la taxe sur l'énergie pour réduire l'imposition du facteur de production travail, notamment tant que le financement de ces assurances n'est pas garanti. Si, en revanche, on parvient à empêcher la progression des charges en taxant l'énergie, cela préservera l'attrait du facteur de production travail.

Sous l'angle de la politique économique et après avoir pris en considération les avantages et les inconvénients de l'initiative, on n'aurait guère de raison de s'opposer à celle-ci, à condition toutefois que la taxe sur l'énergie soit instituée progressivement et de façon prévisible, et que ses taux soient supportables pour l'économie. Cet aspect revêt une extrême importance du fait de la globalisation de l'économie. L'initiative ne devrait donc guère affecter la compétitivité de la Suisse, pour autant que la fiscalité tienne compte du contexte international.

52 Politique budgétaire

Le Conseil fédéral approuve le principe d'une *imposition plus forte de l'énergie à moyen et à long terme*. Une telle approche sera mise en œuvre dans le cadre de la réforme fiscale écologique. Ces travaux seront combinés, autant que cela se révèle possible et judicieux, avec ceux consacrés au nouveau régime financier⁶. Les premiers travaux de base relatifs à la réforme fiscale écologique seront réalisés cette année. Il est prévu de mettre un projet en consultation en 1999. Le message relatif à la réforme fiscale écologique sera présenté aux Chambres fédérales en 2001 au plus tard. Si le projet était accepté lors de la votation populaire, rien ne s'opposerait à une entrée en vigueur anticipée, soit avant la fin de 2006.

Dans ces circonstances, le Conseil fédéral considère le nouvel article constitutionnel 41^{quater} proposé comme une base de discussion parfaitement valable. En revanche, il émet de très sérieuses réserves à l'égard des dispositions transitoires qui régissent l'*utilisation des ressources financières*. En exigeant d'affecter le produit de la taxe au financement de l'abaissement éventuel de l'âge de la retraite et à la réduction des prélèvements sur les salaires, *l'initiative est contraire à une politique budgétaire cohérente et restreint considérablement la future marge de manœuvre au niveau de ladite politique*.

L'abaissement général de l'âge de la retraite reviendrait à *augmenter les coûts* et aggraverait les problèmes de financement des assurances sociales. Le Conseil fédéral nourrit aussi *les plus vives craintes* quant à la *réduction des cotisations sociales*.

⁶ Selon la constitution, la compétence de percevoir l'impôt fédéral direct et la TVA échoit à fin 2006.

Même si les assurances sociales devaient subir des corrections sensibles sur le plan des prestations, leurs besoins financiers resteraient à l'avenir de l'ordre de plusieurs points de TVA. Le facteur décisif, pour le Conseil fédéral, est qu'outre la TVA, l'imposition de l'énergie constitue la seule source de financement réaliste des tâches de la Confédération, notamment des assurances sociales. Le Conseil fédéral considère que la sécurité financière des œuvres sociales a clairement la priorité sur une réduction des pourcentages prélevés sur le salaire. L'initiative *bloque l'option d'un futur financement partiel des assurances sociales*; c'est pourquoi le Conseil fédéral estime qu'elle doit être rejetée.

53 Politique énergétique et environnementale

Du point de vue de la politique de l'énergie et de l'environnement, *une taxe sur l'énergie est en principe bienvenue*. L'amélioration obtenue quant à l'efficacité en matière d'utilisation de l'énergie et à la qualité de l'environnement dépend de l'aménagement et du niveau de la taxe, ainsi que d'autres mesures. Compte tenu des objectifs et des mesures déjà prises, la taxe sur l'énergie est un complément important et nécessaire de la politique actuelle.

Taxer l'énergie reviendrait à *dissocier de plus en plus la croissance économique, l'utilisation des ressources et les atteintes à l'environnement*. Cela pourrait entraîner une réduction notable de la consommation des énergies d'origine fossile et d'électricité, et influencer considérablement la structure de la demande et de l'offre d'énergie. La taxe sur l'énergie fournirait donc une contribution essentielle à la protection du climat mondial, aux objectifs à long terme du programme ENERGIE 2000 (réduction des émissions de CO₂, stabilisation de la consommation d'électricité) et elle est conforme aux résultats du dialogue engagé par le DETEC au sujet de l'approvisionnement énergétique à long terme et du programme énergétique pour la période suivant l'an 2000. Elle pourrait aussi réduire après 2010 les émissions de CO₂ de beaucoup plus que de dix pour cent par rapport à 1990. Elle contribuerait en outre à la réalisation des objectifs en matière de pureté de l'air.

Du point de vue de la politique de l'énergie et de l'environnement, il s'agit d'épuiser dans tous les secteurs et au niveau de tous les agents énergétiques les potentiels d'économies qui demeurent considérables, et de tirer davantage parti des énergies renouvelables. En plus de la loi sur l'énergie, de celle sur le CO₂ et du développement du programme énergétique pour la période suivant l'an 2000, *une taxe sur l'énergie pourrait contribuer à la réalisation de cet objectif par des moyens proportionnés et économiquement supportables*.

Une taxe sur l'énergie à caractère incitatif global améliorerait en outre les chances sur le marché des technologies plus efficaces et des énergies renouvelables. Sur le plan économique, la *dépendance vis-à-vis de l'étranger* et donc la vulnérabilité aux hausses de prix ou aux perturbations d'approvisionnement imprévisibles, découlant de conflits internationaux, *diminueraient*. Les conflits intérieurs en matière de *politique énergétique* seraient *désamorçés*, puisqu'il faudrait construire moins de grandes unités de production d'énergie.

Dans l'intérêt de l'intégration de la Suisse dans la politique européenne de l'énergie et de la libéralisation du marché énergétique, la taxe sur l'énergie prévue par l'initiative devrait être *aménagée de façon transparente et non-discriminatoire*.

Les objectifs visés par l'initiative – *garantir le financement à long terme des assurances sociales et lutter contre le chômage* – font partie de l'ensemble des objectifs de la *politique sociale* menée par le Conseil fédéral mais les moyens pour leur réalisation diffèrent.

Le *financement des assurances sociales* est le principal problème de la politique sociale des prochaines années. Vu les besoins financiers futurs, une taxe sur l'énergie pourrait constituer une *source additionnelle* de financement des assurances sociales.

Selon le message du Conseil fédéral du 15 décembre 1997 concernant les initiatives populaires «pour un assouplissement de l'AVS – contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes» et «pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes», l'institution d'une rente de retraite serait très coûteuse pour l'AVS. L'affectation des recettes d'une taxe sur l'énergie au financement de cette nouvelle prestation sociale ne correspondrait pas aux principes d'allocation optimale et d'usage économe de ressources limitées. D'un point de vue de politique sociale, le Conseil fédéral souhaite cependant aussi parvenir à un assouplissement de l'âge de la retraite lors de la 11^e révision de l'AVS. Il envisage cependant une *solution plus différenciée*, répondant aux postulats de politique sociale et pouvant être financée malgré la progression constante de l'espérance de vie.

La proposition d'affecter une taxe sur l'énergie strictement à la réduction des taux actuels de cotisation aux assurances sociales serait également contre-productive sur le plan de la politique sociale. Cette opération peut certes influencer positivement sur le chômage. Elle risquerait cependant de compromettre le niveau général des prestations sociales à long terme, en supprimant la possibilité de recourir aux recettes provenant de l'imposition de l'énergie pour couvrir, au moins partiellement, le besoin supplémentaire de financement des assurances sociales. L'*affectation stricte* de ses recettes, demandée par l'initiative réduirait excessivement la marge de manœuvre du législateur en matière de politique sociale. En contradiction avec les intentions de l'initiative, cette situation *entraverait* plutôt qu'elle ne favoriserait la recherche de solutions permettant de garantir à long terme le financement de l'AVS et, de façon générale, des assurances sociales.

Pour ce motif, vu les besoins financiers futurs, *la solution proposée par l'initiative ne peut être adoptée.*

55

Appréciation globale

Le Conseil fédéral approuve certes le principe d'une imposition plus forte de l'énergie à moyen et à long terme. Du point de vue de la politique budgétaire, il ne peut en revanche pas approuver l'initiative et il émet de très sérieuses réserves quant à l'utilisation proposée pour les ressources financières. Les restrictions extrêmement sévères que l'initiative impose en ce qui concerne l'utilisation de ces ressources sont inacceptables. L'appréciation de l'initiative sous l'angle de la politique sociale s'avère également négative, de l'avis du Conseil fédéral. Le financement, par une taxe sur l'énergie, d'un abaissement éventuel de l'âge de la retraite aggraverait les problèmes de financement des assurances sociales.

Sous l'angle de la politique économique, il n'y a pas grand-chose à opposer à l'initiative. A condition que la taxe sur l'énergie soit introduite progressivement et de façon prévisible, et que ses taux soient supportables pour l'économie, elle ne devrait pas compromettre la compétitivité de la Suisse. Cet aspect revêt une extrême importance du fait de la globalisation de l'économie. Du point de vue de la politique de l'énergie et de l'environnement, la revendication d'une imposition plus forte des agents énergétiques mérite d'être soutenue. Elle fournirait une contribution appréciable au développement durable.

L'évaluation des objectifs et propositions de l'initiative «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» du point de vue fiscal, budgétaire et social, ainsi que sous l'angle de l'économie, de l'emploi, de l'énergie et de l'environnement, se solde par un résultat global négatif; aussi le Conseil fédéral recommande-t-il de rejeter l'initiative sans y opposer de contre-projet.

6 Stratégie du Conseil fédéral en vue d'une réforme fiscale écologique

L'actuel système fiscal suisse ne connaît guère d'incitations favorisant le développement durable et l'internalisation des coûts externes de l'approvisionnement énergétique. Le fait que les prix des agents énergétiques soient bas par rapport aux facteurs de production travail et capital joue notamment un rôle important. Dans le contexte de la stratégie «Le développement durable en Suisse», le Conseil fédéral a par conséquent décidé d'étudier les possibilités d'une réforme fiscale écologique permettant de créer, au niveau de la politique budgétaire et fiscale, des incitations en faveur de l'emploi et de la réalisation des objectifs de la politique énergétique et environnementale.

C'est entre autres pour cette raison que de *nombreux projets* d'imposition de l'énergie sont discutés actuellement. Outre les initiatives «énergie et environnement», «solaire» et «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!», les Chambres débattent aussi de divers projets d'imposition plus forte de l'énergie.

Le Conseil fédéral est disposé à faire avancer rapidement la réforme fiscale écologique. C'est pourquoi, dans le cadre de ses objectifs pour 1998, il a décidé d'entamer cette année encore les travaux de base en vue d'une telle réforme. Grâce à ce calendrier, il devrait être possible de mettre un projet en consultation dans le courant de l'année prochaine. Dans la perspective actuelle, la soumission d'un message et d'un projet de loi sur l'imposition de l'énergie aux Chambres fédérales d'ici 2001 semble réaliste. La nécessité de soumettre une nouvelle base constitutionnelle dépendra de l'état des travaux du Parlement concernant un contre-projet à l'initiative «énergie et environnement» et à l'initiative «solaire». Avec les travaux auxquels il s'est déjà attelé, le Conseil fédéral entend assumer son rôle dirigeant dans la question de la réforme fiscale écologique.

Le *but de la réforme fiscale écologique* est d'aménager à long terme le système fiscal de façon à ce qu'il contribue notablement au développement durable. Vu la situation précaire des finances fédérales et les besoins financiers prévisibles des assurances, la réforme fiscale écologique doit tenir compte des objectifs de la politique budgétaire en plus des objectifs écologiques, économiques et sociaux.

- *L'objectif écologique* est de ménager l'environnement et les ressources. L'élément déterminant en l'occurrence est de créer des incitations favorisant le recours aux énergies renouvelables et l'amélioration du rendement énergétique,

l'évitement des rejets et des déchets, ainsi que le respect de la nature et du paysage.

- L'*objectif économique* est d'améliorer la compétitivité de notre économie en utilisant judicieusement les ressources, en innovant et en créant des emplois par l'allègement fiscal du facteur de production travail. L'attrait global de la place économique suisse ne doit pas diminuer.
- L'*objectif social* est avant tout de donner aux assurances sociales une base financière saine. Il importe aussi que l'aménagement de la réforme fiscale écologique soit socialement supportable.
- L'*objectif financier* consiste enfin à exploiter le potentiel fiscal des agents énergétiques pour financer les tâches de la Confédération, notamment les assurances sociales, ainsi que – dans une mesure restreinte et pour une période limitée – la politique de l'énergie et de la protection du climat. Cela permettra d'éviter l'augmentation future des cotisations sociales et de renforcer les effets écologiques de la réforme fiscale.

L'*élément essentiel de la réforme fiscale écologique envisagée* par le Conseil fédéral est l'*imposition plus forte des agents énergétiques*. À long terme, il est concevable de modifier et d'adapter les impôts existants, de même que les allègements fiscaux et les aides financières allant à fins contraires, écologiquement parlant. Pour ce qui est de l'aménagement de la réforme fiscale écologique, le Conseil fédéral part des *principes suivants*:

- Seront notamment soumis à imposition plus forte les *agents énergétiques non renouvelables tels que le pétrole, le gaz naturel, le charbon et l'énergie nucléaire*. Par ailleurs, il convient de prévoir des allègements fiscaux pour les énergies renouvelables.
- Pour simplifier au maximum la perception, le Conseil fédéral part de l'idée que l'*assujettissement* sera réglé autant que possible dans le cadre des systèmes fiscaux actuels.
- Pour ce qui est de la *base de calcul*, il faudra étudier dans quelle mesure il est nécessaire de tenir compte de l'impact des différents agents énergétiques sur l'environnement. L'application imposera sans doute des limites aux possibilités de différenciation des taux d'imposition.
- Quant au *niveau de l'imposition supplémentaire*, il faut tenir compte du fait que la marge de manœuvre est limitée à divers égards. A cause des prix pratiqués aujourd'hui dans les pays voisins, une taxation plus forte des carburants aboutirait à un notable tourisme de la colonne d'essence qui ne nuirait pas seulement considérablement à l'environnement, mais provoquerait aussi des pertes de recettes sensibles pour la Confédération. L'imposition des autres agents énergétiques doit aussi rester dans certaines limites, eu égard à la compétitivité de l'économie suisse. L'évolution future de la marge de manœuvre ne peut pas être évaluée. Ce qui compte pour les entreprises et pour les ménages est que les taxes soient annoncées assez tôt et qu'elles augmentent progressivement et de manière prévisible. Ainsi les décisions d'investir des entreprises et la consommation des ménages seront orientées dans la bonne direction et d'une manière conforme à l'économie. Au demeurant se pose une question importante du point de vue des chances de succès devant le peuple, à savoir s'il faut, comme pour les autres domaines fiscaux principaux, inscrire un taux maximum dans la constitution.

- Pour ne pas entraver la compétitivité de l'économie, notamment celle des branches gourmandes en énergie, il est indispensable de prévoir des *réglementations spéciales* selon l'aménagement de l'imposition.
- En ce qui concerne l'*utilisation des ressources obtenues*, il existe plusieurs options. Pour le Conseil fédéral, la stabilisation des charges salariales, par exemple des cotisations à l'AVS, figure au premier plan. Les perspectives des assurances sociales montrent que, même en cas de consolidation des prestations, des ressources supplémentaires considérables seront nécessaires. Dans l'intérêt de la place économique suisse, le facteur travail ne devrait toutefois pas être renchéri davantage. Aussi le Conseil fédéral souhaite-t-il utiliser les recettes provenant de la réforme fiscale écologique en premier lieu pour stabiliser les charges salariales.

Une diminution des retenues en pour cent sur les salaires ne serait possible que si la taxe sur les énergies non renouvelables pouvait atteindre un niveau tel que son produit couvre non seulement la contribution au financement des assurances sociales requise, mais également la réduction des charges salariales. Pour ne pas mettre en danger la compétitivité de l'économie suisse, les impôts directs ou les retenues en pour cent sur les salaires ne peuvent être augmentés que dans une mesure très limitée, voire nulle. La marge de manœuvre est également minime en ce qui concerne les matières fiscales cantonales. Dans la perspective actuelle, il ne reste par conséquent plus que la TVA et le produit de l'imposition de l'énergie pour financer le budget de la Confédération et les assurances sociales déficitaires. Par rapport à une baisse des cotisations sociales, il faut accorder la priorité à l'assainissement des finances fédérales et à la garantie du financement des assurances sociales dans l'optique de la 11^e révision de l'AVS. Se fondant sur cette vue d'ensemble, le Conseil fédéral présentera ses propositions relatives à l'utilisation des ressources dans le cadre de la consultation sur la réforme fiscale écologique.

Pour des motifs de politique énergétique et de protection du climat, le Conseil fédéral considère par ailleurs qu'un encouragement supplémentaire, temporaire et portant sur des montants limités, des énergies renouvelables et de l'utilisation efficace de l'énergie mérite d'être examiné. Les mesures d'encouragement ne doivent pas être compliquées par des attributions rigides des ressources, elles doivent au contraire servir à optimiser, par une adaptation à l'évolution de la technique et des marchés, les effets en matière d'énergie, d'emploi et d'innovation.

- Le Conseil fédéral statuera sur la *mise en œuvre juridique et l'intégration de la réforme fiscale écologique* dans l'ensemble des projets fiscaux dans le cadre du projet qui sera mis en consultation. Dans la perspective actuelle, beaucoup d'arguments militent en faveur de l'intégration de la réforme fiscale écologique dans le nouveau régime financier. Cette procédure garantit le mieux la cohérence et l'efficacité de la politique budgétaire et fiscale.

Le Conseil fédéral aménagera la réforme fiscale écologique de telle façon que ses effets s'avèrent globalement favorables. Cette réforme est censée fournir une contribution appréciable au développement durable.

7 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

71 Conséquences financières

L'acceptation de l'initiative n'aurait *pas de conséquences financières directes* pour la Confédération, les cantons, les communes et les assurances sociales, puisque

d'une part les coûts d'un abaissement éventuel de l'âge de la retraite seraient financés par la taxe sur l'énergie et que, de l'autre, les ressources restantes seraient utilisées pour réduire les cotisations sociales. Il faudrait en revanche s'attendre à divers *effets indirects* sur les finances fédérales, les assurances sociales, les cantons et les communes.

L'utilisation proposée pour les recettes se traduirait par un recours au potentiel fiscal de l'énergie, mais ne permettrait pas de fournir une contribution au financement des tâches de la Confédération, notamment en ce qui concerne les charges futures des assurances sociales. Elle rendrait donc nettement plus difficile la stabilisation financière des assurances sociales et le maintien visé de l'équilibre du budget fédéral. Comme les cantons et communes participent aussi au financement des assurances sociales, ils seraient touchés indirectement.

72 Effets sur l'état du personnel

Pour la *perception de la taxe sur l'énergie*, il faudrait compter cinq à dix postes supplémentaires, notamment à cause de la mise en place et de la gestion du nouveau système d'imposition dans le domaine de l'électricité. Pour percevoir la taxe sur les agents énergétiques d'origine fossile, il ne serait pas nécessaire d'engager du personnel supplémentaire, pour autant que la perception s'effectue dans le cadre du système d'imposition des huiles minérales.

Le travail administratif découlant de la *réduction socialement supportable des cotisations sociales et des rétrocessions fiscales aux branches gourmandes en énergie* exigerait quelque 20 nouveaux postes, à condition que l'aménagement soit simple. Pour les rétrocessions aux personnes sans activité lucrative, il faudrait prévoir un nombre assez important de postes supplémentaires, selon la forme des réglementations.

8 Relation avec le droit international

81 Union européenne

Bien que la Commission européenne ait pris de nombreuses initiatives en ce sens, l'imposition de l'énergie n'a pas encore été harmonisée au sein de l'UE, à cause de la résistance des Etats membres.

En 1993, la Commission européenne a publié un Livre *blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi*⁷. Elle y propose d'instaurer une taxe écologique frappant le CO₂ et l'énergie, et de réduire parallèlement les coûts non salariaux du travail, pour obtenir un effet supplémentaire sur l'emploi.

En 1992 déjà, la Commission européenne avait proposé au Conseil une directive instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie⁸, qui a suscité une vive résistance. Aussi, le 10 mai 1995, la Commission présentait-elle une proposition modifiée de directive⁹, ne prévoyant de réglementation communautaire que pour le cas où certains Etats membres instaureraient une pareille taxe *de leur*

⁷ COM (93) 700 final

⁸ JOCE, n° C 196 du 3. 8. 1992, p. 1

⁹ COM (95) 172 final du 10. 5. 1995

plein gré (à propos de la politique de l'UE en matière d'environnement, voir aussi FF 1997 II 798). Au terme de la période transitoire, la proposition modifiée prévoyait une taxe harmonisée en l'an 2000. Mais cette proposition n'a toujours pas été approuvée par le Conseil.

Le 17 mars 1997, la Commission européenne a présenté une nouvelle proposition de directive (proposition de directive du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques¹⁰). Cette proposition prévoit pour les différents produits énergétiques des *niveaux minimaux de taxation* en dessous desquels les Etats membres ne sont pas autorisés à descendre et qui seront relevés progressivement. De plus, le montant total d'impôts perçu par un Etat membre (à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée) ne peut pas être inférieur aux niveaux minimaux de taxation de la Communauté. En outre, les Etats membres sont libres d'appliquer des taux de taxation différenciés selon l'utilisation ou la qualité d'un produit, pour autant que ces taux soient conformes au droit communautaire (c'est-à-dire non-discriminatoires). L'article premier, 2^e alinéa, de la proposition de directive stipule par ailleurs que les Etats membres doivent s'efforcer d'éviter toute augmentation de la charge fiscale globale. Afin d'atteindre cet objectif, ils doivent en particulier s'efforcer de diminuer simultanément les prélèvements obligatoires sur le travail.

Lors du Conseil européen extraordinaire sur l'emploi qui s'est tenu les 20 et 21 novembre 1997 à Luxembourg, l'exigence d'un système fiscal plus favorable à l'emploi a été mentionnée dans les conclusions de la présidence. Dans les «lignes directrices» pour 1998, il est précisé que chaque Etat membre devra se fixer un objectif de réduction progressive de la charge fiscale totale et, là où cela est approprié, de la pression fiscale sur le travail et des coûts non salariaux du travail. Il lui faudra examiner, le cas échéant, l'opportunité d'introduire une *taxe sur l'énergie* ou sur les émissions polluantes ou toute autre mesure fiscale.

L'Union européenne manifeste donc des intentions de réforme fiscale de portée écologique¹¹, mais aucun progrès n'est encore en vue. Le problème juridique en ce qui concerne l'harmonisation des impôts au sein de l'UE se situe au niveau du Traité CE, qui prévoit l'unanimité des Etats membres (art. 99 et 130 s., 2^e al., Traité CE, resp. art. 93 et 175 selon la nouvelle numérotation introduite par le Traité d'Amsterdam). Cette absence d'harmonisation constitue un avantage pour les Etats membres puisqu'ils peuvent agir de manière autonome, pour autant qu'ils ne discriminent pas les produits des autres Etats membres (art. 95 Traité CE).

82 Accords du GATT et de l'OMC

L'initiative est en principe compatible avec les accords du GATT et de l'OMC. Au cas où elle serait mise en œuvre, il faudrait appliquer les principes fondamentaux du GATT, à savoir la non-discrimination, la proportionnalité et la transparence, ainsi que les dispositions de l'OMC en matière de subventions (FF 1994 IV 693). Les éventuelles mesures compensatoires ou les réglementations spéciales qu'il faudrait introduire pour combler le handicap des produits indigènes vis-à-vis des produits étrangers devraient être conçus de façon non discriminatoire. Cela signifie entre

¹⁰ COM (97) 30 final, JOCE n° C 139 du 6. 5. 1997

¹¹ Voir aussi la résolution du Parlement européen du 13 juin 1991 sur les instruments économiques et fiscaux de la politique de l'environnement (JOCE n° C 183 du 15. 7. 1991, p. 296)

autres que des biens d'importation de même aspect physique ne pourraient être traités différemment selon le mode de production. De même, les biens importés ne sauraient être désavantagés par rapport aux biens indigènes de même nature. Ce principe aurait sans doute de l'importance dans le cas des importations d'électricité, dans la mesure où le mode de production n'est pas contrôlable à la frontière. De même que pour les mesures compensatoires à la frontière, il faudrait veiller à ce que les éventuelles exemptions de la taxe et autres réglementations spéciales soient conformes au droit du GATT et de l'OMC. Le Conseil fédéral devrait en outre obtenir la compétence d'adapter les mesures requises à l'évolution du droit de l'OMC.

40104

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire «pour garantir l'AVS –
taxer l'énergie et non le travail!»**

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'initiative populaire «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!»,
déposée le 22 mai 1996¹;
vu le message du Conseil fédéral du 13 mai 1998²,
arrête:*

Article premier

¹ L'initiative populaire «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» du 22 mai 1996 est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

² Sa teneur est la suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme suit:

Art. 41^{quater} (nouveau)

Pour assurer le financement partiel ou total des assurances sociales, la Confédération prélève une taxe sur les vecteurs d'énergie non renouvelables et sur l'électricité d'origine hydraulique produite dans les centrales d'une puissance de plus d'un mégawatt.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme suit:

Art. 24 (nouveau)

¹ En cas d'abaissement de l'âge ouvrant droit à la rente de vieillesse, les coûts supplémentaires de l'AVS ainsi induits seront couverts par le produit de la taxe sur l'énergie selon l'article 41^{quater}.

² Pour le surplus, le produit de la taxe sur l'énergie est affecté, afin de la rendre socialement supportable, à la réduction des cotisations des employés et des employeurs au titre de l'AVS, de l'AI, de l'APG et de l'assurance-chômage, ainsi que des cotisations des indépendants au titre de l'AVS, de l'AI et de l'APG. Les personnes sans activité lucrative et dont le revenu n'atteint pas un montant minimum fixé par la loi, bénéficient d'une rétrocession fiscale compensant la hausse moyenne, due à la taxe, du coût de l'énergie.

¹ FF 1996 V 121

² FF 1998 3637

³ La taxe sur l'énergie est introduite graduellement par étapes régulières et prévisibles. La loi peut prévoir des allègements fiscaux temporaires pour les cas de rigueur.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

40104

Message concernant l'initiative populaire «pour garantir l'AVS taxer l'énergie et non le travail!» du 13 mai 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.029
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.09.1998
Date	
Data	
Seite	3637-3676
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 553

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.